

Regimi di sostegno diretto agli agricoltori e nozione di «accertamento» in casi di dichiarazione eccessiva delle superfici

Corte di giustizia UE, Sez. VII 18 aprile 2024, in causa C-79/23 [Kaszamás] - Biltgen, pres.; Arastey Sahún, est.; Emiliou, avv. gen. - FJ c. Agrárminiszter.

Agricoltura e foreste - Politica agricola comune - Regimi di sostegno diretto agli agricoltori - Regolamento (CE) n. 1122/2009 - Regime di pagamento unico per superficie - Articolo 58 - Riduzioni ed esclusioni applicabili in caso di dichiarazione eccessiva - Sanzione in caso di dichiarazione eccessiva superiore al 50% della superficie determinata - Recupero dell'importo della sanzione nel corso dei tre anni civili successivi all'anno civile dell'accertamento - Nozione di «accertamento» - Relazione di controllo che accerta l'esistenza di irregolarità nella domanda di aiuto interessata.

(Omissis)

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 35 del regolamento (CE) n. 1290/2005 del Consiglio, del 21 giugno 2005, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU 2005, L 209, pag. 1) e dell'articolo 58, terzo comma, del regolamento (CE) n. 1122/2009 della Commissione, del 30 novembre 2009, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio 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), come modificato dal regolamento di esecuzione (UE) n. 1368/2011 della Commissione, del 21 dicembre 2011 (GU 2011, L 341, pag. 33) (in prosieguo: il «regolamento n. 1122/2009»).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra FJ e l'Agrárminiszter (Ministro dell'Agricoltura, Ungheria) in merito ad un anticipo concesso a FJ nell'ambito del regime di pagamento unico per superficie per l'anno 2020, che è stato trattenuto ai fini del recupero di una sanzione inflitta a quest'ultimo a causa di una dichiarazione eccessiva delle superfici nell'ambito di tale regime per l'anno 2013.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

Regolamento n. 1290/2005

3 L'articolo 1° del regolamento n. 1290/2005 disponeva quanto segue:

«Il presente regolamento stabilisce le condizioni e le regole specifiche applicabili al finanziamento delle spese connesse alla politica agricola comune, comprese le spese per lo sviluppo rurale».

4 L'articolo 2, paragrafo 1, di tale regolamento così prevedeva:

«Per conseguire gli obiettivi della politica agricola comune definiti dal trattato e provvedere al finanziamento delle varie misure contemplate da tale politica, comprese le misure di sviluppo rurale, sono costituiti i seguenti fondi:

- a) il Fondo europeo agricolo di garanzia (di seguito "FEAGA");
- b) il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (di seguito "[FEASR]").».

5 Il titolo IV di detto regolamento, intitolato «Liquidazione dei conti e sorveglianza da parte della Commissione [europea]», comprendeva il capo 2, relativo alle «[i]rregolarità», nel quale figuravano gli articoli da 32 a 35 del medesimo regolamento.

6 L'articolo 32 del regolamento n. 1290/2005, che prevedeva disposizioni specifiche per il FEAGA, al suo paragrafo 5, primo comma, enunciava quanto segue:

«Qualora il recupero non abbia avuto luogo nel termine di quattro anni dalla data del primo verbale amministrativo o giudiziario, oppure nel termine di otto anni in caso di procedimento giudiziario dinanzi ai tribunali nazionali, le conseguenze finanziarie del mancato recupero sono per il 50% a carico dello Stato membro e per il 50% a carico del bilancio comunitario».

7 L'articolo 33 di tale regolamento, che prevedeva disposizioni specifiche per il FEASR, al suo paragrafo 8, primo comma, così disponeva:

«Qualora il recupero non abbia avuto luogo prima della chiusura di un programma di sviluppo rurale, le conseguenze finanziarie dell'assenza di recupero sono per il 50% a carico dello Stato membro interessato e per il 50% a carico del bilancio comunitario e sono imputate a bilancio decorsi quattro anni dal primo verbale amministrativo o giudiziario,



oppure decorsi otto anni, qualora il recupero sia oggetto di procedimento giudiziario dinanzi ai tribunali nazionali, oppure alla chiusura del programma, qualora tali termini scadano prima della chiusura».

8 L'articolo 35 di detto regolamento così recitava:

«Ai fini del presente capo, il primo verbale amministrativo o giudiziario è la prima valutazione scritta stilata da un'autorità competente, amministrativa o giudiziaria, che in base a fatti concreti accerta l'esistenza di un'irregolarità, ferma restando la possibilità di rivedere o revocare tale accertamento alla luce degli sviluppi del procedimento amministrativo o giudiziario».

9 Il regolamento n. 1290/2005, pertinente *ratione temporis* per quanto concerne i fatti di cui al procedimento principale, è stato abrogato dal regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 352/78, (CE) n. 165/94, (CE) n. 2799/98, (CE) n. 814/2000, (CE) n. 1290/2005 e (CE) n. 485/2008 (GU 2013, L 347, pag. 549, e rettifica in GU 2016, L 130, pag. 7).

Regolamento n. 885/2006

10 Il regolamento (CE) n. 885/2006 della Commissione, del 21 giugno 2006, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1290/2005 del Consiglio per quanto riguarda il riconoscimento degli organismi pagatori e di altri organismi e la liquidazione dei conti del FEAGA e del FEASR (GU 2006, L 171, pag. 90), come modificato dal regolamento (CE) n. 1034/2008 della Commissione, del 21 ottobre 2008 (GU 2008, L 279, pag. 13) (in prosieguo: il «regolamento n. 885/2006»), al suo articolo 5 *ter* così disponeva:

«Fatte salve eventuali altre misure di esecuzione previste dalla normativa nazionale, gli Stati membri deducono gli importi dei debiti in essere di un beneficiario, accertati in conformità della legislazione nazionale, dai futuri pagamenti a favore del medesimo beneficiario effettuati dall'organismo pagatore incaricato di recuperare il debito».

11 Tale regolamento, applicabile *ratione temporis* ai fatti di cui al procedimento principale, è stato abrogato dal regolamento delegato (UE) n. 907/2014 della Commissione, dell'11 marzo 2014, che integra il regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda gli organismi pagatori e altri organismi, la gestione finanziaria, la liquidazione dei conti, le cauzioni e l'uso dell'euro (GU 2014, L 255, pag. 18).

Regolamento n. 1122/2009

12 Come emerge dal suo titolo, il regolamento n. 1122/2009 fissava in particolare le modalità di applicazione 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), 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 regolamento n. 73/2009.

13 I considerando 73, 90, 92 e 101 del regolamento n. 1122/2009 enunciavano quanto segue:

«(73) Occorre stabilire le norme per la stesura di relazioni di controllo specifiche e circostanziate in materia di condizionalità. Gli ispettori specializzati che intervengono sul campo devono segnalare ogni accertamento e precisarne la gravità, affinché l'organismo pagatore possa fissare le conseguenti riduzioni o, se del caso, decidere l'esclusione dell'interessato dal beneficio dei pagamenti diretti.

(...)

(90) Tutti gli organismi pagatori competenti per la gestione dei vari pagamenti soggetti alla condizionalità devono essere informati dei risultati dei controlli effettuati sulla condizionalità, affinché siano applicate le opportune riduzioni qualora gli accertamenti lo giustificino.

(...)

(92) In ordine agli obblighi di condizionalità, oltre a graduare le riduzioni o le esclusioni in base al principio della proporzionalità, si deve disporre che, a partire da una certa soglia e previo preavviso all'agricoltore interessato, le infrazioni ripetute allo stesso obbligo siano considerate come violazione intenzionale.

(...)

(101) Per garantire l'applicazione uniforme del principio di buona fede in tutta la Comunità [europea], quando si recuperano importi versati indebitamente si devono stabilire le condizioni in cui si può far valere tale principio, fermo restando il trattamento delle spese in questione nel contesto della liquidazione dei conti ai sensi del regolamento [n. 1290/2005]».

14 L'articolo 2 del regolamento n. 1122/2009, intitolato «Definizioni», al suo secondo comma prevedeva quanto segue: «Si applicano (...) le seguenti definizioni:

(...)

(10) "irregolarità": qualsiasi inottemperanza alle disposizioni che disciplinano la concessione dell'aiuto in questione;

(...)

(12) "regimi di aiuto per superficie": (...) tutti i regimi di aiuto di cui ai titoli IV e V del regolamento [n. 73/2009] (...);

(...)



(23) “superficie determinata”: la superficie in ordine alla quale sono soddisfatte tutte le condizioni previste dalle regole riguardanti la concessione degli aiuti; (...)

(...)

(31) “condizionalità”: i criteri di gestione obbligatori e le buone condizioni agronomiche e ambientali ai sensi degli articoli 5 e 6 del regolamento [n. 73/2009];

(...))».

15 Il titolo III della parte II del regolamento n. 1122/2009, intitolato «Controlli», comprendeva il capo II che riguardava i «[c]ontrolli relativi ai criteri di ammissibilità». Nella sezione II di quest'ultimo, intitolata «Controlli *in loco*», figurava l'articolo 32 di tale regolamento, intitolato «Relazione di controllo», il quale disponeva:

«1. Ciascun controllo *in loco* previsto dalla presente sezione è oggetto di una relazione di controllo, che consente di riesaminare i particolari delle verifiche effettuate. (...)

2. L'agricoltore è invitato a firmare la relazione per attestare di avere presenziato al controllo e ad apporvi le proprie osservazioni. Qualora siano constatate irregolarità, all'agricoltore è consegnata una copia della relazione di controllo.

Se il controllo *in loco* viene effettuato mediante telerilevamento ai sensi dell'articolo 35, lo Stato membro può decidere di non invitare l'agricoltore o chi ne fa le veci a firmare la relazione di controllo se dal telerilevamento non risultano irregolarità. Se tali controlli evidenziano la presenza di irregolarità, l'agricoltore è invitato a firmare la relazione prima che l'autorità competente tragga conclusioni, in base alle risultanze emerse, in merito a eventuali riduzioni o esclusioni».

16 Il titolo III della parte II del regolamento n.1122/2009 comprendeva inoltre il capo III che riguardava i «[c]ontrolli relativi alla condizionalità», la cui sezione III, intitolata «Controlli *in loco*», conteneva l'articolo 54 di tale regolamento.

Tale articolo, intitolato «Relazione di controllo», prevedeva quanto segue:

«1. Ogni controllo *in loco* a norma del presente capo, (...) è oggetto di una relazione di controllo redatta dall'autorità di controllo competente o sotto la responsabilità di detta autorità di controllo.

La relazione si articola nelle parti seguenti:

(...)

b) una parte in cui sono riportate separatamente le verifiche svolte in relazione a ciascuno degli atti e delle norme, contenente in particolare le seguenti informazioni:

i) i criteri e le norme oggetto del controllo *in loco*;

ii) la natura e la portata dei controlli eseguiti;

iii) i risultati dei controlli;

iv) gli atti e le norme in relazione ai quali sono state rilevate infrazioni;

(...)

2. Entro tre mesi dalla data del controllo *in loco*, l'agricoltore viene informato di ogni infrazione rilevata.

(...)

3. (...)

Ove l'autorità di controllo competente non sia l'organismo pagatore, la relazione è trasmessa all'organismo pagatore o all'autorità di coordinamento entro un mese dal suo completamento.

(...))».

17 Il titolo IV della parte II di detto regolamento, intitolato «Base di calcolo per gli aiuti, le riduzioni e le esclusioni», comprendeva il capo II, intitolato «Accertamenti relativi ai criteri di ammissibilità», la cui sezione I era relativa al «[r]egime di pagamento unico e altri regimi di aiuto per superficie». L'articolo 58 del medesimo regolamento, che figurava in tale sezione con il titolo «Riduzioni ed esclusioni in caso di dichiarazione eccessiva», così recitava:

«Se per un gruppo di colture la superficie dichiarata ai fini del pagamento nell'ambito di un regime di aiuto per superficie è superiore alla superficie determinata a norma dell'articolo 57, l'importo dell'aiuto è calcolato in base alla superficie determinata, dalla quale è sottratta due volte la differenza constatata, se questa è superiore al 3% o a due ettari, ma non superiore al 20% della superficie determinata.

Se la differenza constatata è superiore al 20% della superficie determinata, non è concesso alcun aiuto per superficie per il gruppo di colture di cui trattasi.

Se la differenza è superiore al 50%, l'agricoltore è escluso ancora una volta dal beneficio dell'aiuto fino a un importo corrispondente alla differenza tra la superficie dichiarata e la superficie determinata in conformità all'articolo 57 del presente regolamento. Tale importo viene dedotto dai pagamenti a norma dell'articolo 5 *ter* del regolamento [n. 885/2006] della Commissione. Se l'importo non può essere dedotto integralmente a norma del suddetto articolo nel corso dei tre anni civili successivi all'anno civile dell'accertamento, il saldo restante viene azzerato».

18 Il titolo IV della parte II del regolamento n. 1122/2009 comprendeva inoltre il capo III, intitolato «Accertamenti relativi alla condizionalità». L'articolo 70 di tale regolamento, che figurava in tale capo con il titolo «Principi generali e definizioni», al suo paragrafo 4 disponeva quanto segue:

«Le infrazioni sono considerate “determinate” se sono accertate a seguito di uno qualsiasi dei controlli effettuati in conformità al presente regolamento o dopo essere state portate a conoscenza dell'autorità di controllo competente o, se del caso, dell'organismo pagatore, in qualsiasi altro modo».



19 Il regolamento n. 1122/2009, applicabile *ratione temporis* ai fatti di cui al procedimento principale nella misura in cui quest'ultimo riguarda una domanda di aiuto per l'anno 2013, è stato abrogato con effetto al 1° gennaio 2015 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).

Diritto ungherese

20 L'articolo 60, paragrafo 1, dell'a mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről szóló 2007. évi XVII. törvény (legge n. XVII del 2007, su aspetti specifici della procedura per la concessione dell'aiuto e altre misure nel settore agricolo, dello sviluppo rurale e della pesca; in prosieguo: la «legge sugli aiuti») così prevede:

«Salvo disposizione contraria di un atto comunitario direttamente applicabile, l'autorità di promozione dell'agricoltura e dello sviluppo rurale non concede il pagamento dell'aiuto spettante al beneficiario fino a concorrenza dell'importo di cui questo è debitore in relazione a misure di sostegno e in tal modo il suo debito si considera estinto. Qualora l'importo dell'aiuto a cui il beneficiario ha diritto non copra integralmente i debiti iscritti a suo carico, questi ultimi devono essere estinti in ordine di scadenza».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

21 FJ è un agricoltore che ha presentato, il 14 maggio 2013, presso il Magyar Államkincstár (Erario ungherese; in prosieguo: l'«autorità di primo grado») una domanda di aiuto nell'ambito del regime di pagamento unico per superficie per l'anno 2013 (in prosieguo: la «domanda di aiuto del 2013»).

22 A seguito di molteplici controlli *in loco* effettuati nel corso degli anni 2013 e 2014, l'autorità di primo grado, con decisione del 30 settembre 2014, ha respinto la domanda di aiuto del 2013 e ha escluso FJ dal beneficio dell'aiuto per un importo di 3 834 105 fiorini ungheresi (HUF) (circa EUR 9 900).

23 Con ordinanza del 23 giugno 2016, il Ministro dell'Agricoltura, agendo in qualità di autorità di secondo grado, ha annullato tale decisione per difetto di motivazione e ha ingiunto all'autorità di primo grado di avviare un nuovo procedimento.

24 Quest'ultima ha nuovamente statuito sulla domanda di aiuto del 2013 con decisione del 9 aprile 2018. Tuttavia, a seguito di un reclamo di FJ, tale decisione è stata annullata con ordinanza del Ministro dell'Agricoltura del 13 maggio 2019, il quale per la seconda volta ha ingiunto a detta autorità di avviare un nuovo procedimento.

25 Con decisione del 27 gennaio 2020, l'autorità di primo grado ha nuovamente respinto la domanda di aiuto del 2013 e ha escluso FJ dal beneficio dell'aiuto per un importo di HUF 4 253 460 (circa EUR 11 000) sulla base dell'articolo 58, terzo comma, del regolamento n. 1122/2009, relativo alle sanzioni in caso di dichiarazione eccessiva superiore al 50% della superficie determinata. FJ non ha contestato tale decisione.

26 Il 15 maggio 2020 FJ ha presentato a tale autorità una domanda di aiuto nell'ambito del regime di pagamento unico per superficie per l'anno 2020.

27 Con decisione del 20 ottobre 2020, detta autorità ha concesso a FJ, per tale domanda di aiuto, un anticipo di HUF 235 564 (circa EUR 600).

28 Tuttavia, con ordinanza del 21 ottobre 2020, la medesima autorità ha ordinato, in forza dell'articolo 60, paragrafo 1, della legge sugli aiuti, la trattenuta dell'intero importo di tale anticipo, ai fini del recupero dell'importo della sanzione inflitta a FJ con la decisione del 27 gennaio 2020.

29 Con ordinanza del 23 febbraio 2021, il Ministro dell'Agricoltura ha confermato tale ordinanza, con la motivazione che, in applicazione dell'articolo 58, terzo comma, del regolamento n. 1122/2009 e dell'articolo 60, paragrafo 1, della legge sugli aiuti, il recupero dell'importo di tale sanzione poteva avvenire entro un termine di tre anni civili a decorrere dalla decisione del 27 gennaio 2020.

30 FJ ha proposto ricorso avverso l'ordinanza del 23 febbraio 2021 dinanzi alla Fővárosi Törvényszék (Corte di Budapest-Capitale, Ungheria), giudice del rinvio. Egli sostiene che, assimilando l'anno dell'accertamento, di cui all'articolo 58, terzo comma, del regolamento n. 1122/2009, all'anno nel corso del quale è stata pronunciata la decisione definitiva sulla sua domanda di aiuto, il Ministro dell'Agricoltura ha ommesso di tenere conto dell'articolo 35 del regolamento n. 1290/2005, che definirebbe la nozione di «verbale» in caso di irregolarità commesse nell'ambito del finanziamento della politica agricola comune.

31 FJ sostiene che, nel caso di specie, l'anno dell'accertamento corrisponde, tenuto conto di tale nozione di «verbale», all'anno 2013 o, eventualmente, all'anno 2014, nel corso dei quali sono stati effettuati i controlli *in loco*, sono stati redatti gli atti relativi a tali controlli ed è stata adottata la prima decisione sulla base di detti controlli. Pertanto, in conformità all'articolo 58, terzo comma, del regolamento n. 1122/2009, l'importo della sanzione di cui trattasi, che non è stato recuperato nei tre anni civili successivi al 2014, dovrebbe essere azzerato.

32 Dinanzi al giudice del rinvio, il Ministro dell'Agricoltura insiste nel sostenere che, poiché tale sanzione è stata



inflitta con decisione del 27 gennaio 2020, è l'anno di tale decisione che deve essere considerato quale anno dell'accertamento.

33 A tal riguardo, anzitutto, il giudice del rinvio nutre dubbi quanto alla questione se la nozione di «accertamento», ai sensi dell'articolo 58, terzo comma, del regolamento n. 1122/2009, che non è definita in tale regolamento, debba essere interpretata prendendo in considerazione la nozione di «verbale», ai sensi dell'articolo 35 del regolamento n. 1290/2005. Esso rileva che tale articolo 35 è introdotto dall'espressione «[a]i fini del presente capo», cosicché esso potrebbe applicarsi solo in relazione alle altre disposizioni del titolo IV, capo 2, di tale regolamento, relativo alle irregolarità. Tuttavia, esso non esclude che la nozione di «verbale», ai sensi di detto articolo 35, possa valere altresì per il recupero dell'importo della sanzione prevista all'articolo 58, terzo comma, del regolamento n. 1122/2009, poiché esso fa riferimento all'articolo 5 *ter* del regolamento n. 885/2006 e quest'ultimo regolamento stabilisce le modalità di applicazione del regolamento n. 1290/2005.

34 Inoltre, il giudice del rinvio considera che, sulla base dei fatti del procedimento principale, esistono tre possibili interpretazioni della nozione di «verbale», ai sensi dell'articolo 35 del regolamento n. 1290/2005.

35 Secondo la prima interpretazione, sostenuta dal Ministro dell'Agricoltura, il verbale sarebbe la decisione che pone definitivamente fine al procedimento di domanda di aiuto. Tale interpretazione sarebbe coerente con l'oggetto di una tale decisione, con la quale l'autorità procede all'accertamento dei fatti e li qualifica in diritto. Tuttavia, il giudice del rinvio si chiede se detta interpretazione sia conforme all'intenzione del legislatore dell'Unione, espressa ai considerando 92 e 101 del regolamento n. 1122/2009, di garantire il rispetto dei principi di proporzionalità, gradualità e buona fede nell'ambito della riduzione e dell'esclusione degli aiuti, in particolare quando, come nel caso di specie, l'autorità pronuncia la sua decisione definitiva sulla domanda di aiuto sette anni dopo la presentazione di quest'ultima e dopo che due precedenti decisioni che statuiscono su tale domanda sono state annullate a causa della loro illegittimità.

36 In base alla seconda interpretazione, il verbale sarebbe il controllo *in loco* effettuato dall'autorità competente. Tale controllo potrebbe infatti essere considerato come la prima valutazione scritta alla quale tale autorità procede al fine di concludere nel senso dell'esistenza di un'irregolarità sulla base di fatti concreti. Il giudice del rinvio osserva che, nell'ipotesi in cui detta autorità proceda a più controlli *in loco*, tale interpretazione solleverebbe la questione se il verbale designi il primo o l'ultimo di tali controlli.

37 Secondo la terza interpretazione, il verbale sarebbe la prima decisione pronunciata dall'autorità competente nell'ambito del procedimento di domanda di aiuto. Si tratterebbe, nel caso di specie, della decisione del 30 settembre 2014. Tale interpretazione sarebbe avvalorata dagli stessi termini dell'articolo 35 del regolamento n. 1290/2005, il quale fa riferimento al «primo verbale» e precisa che quest'ultimo lascia impregiudicate la revisione o la revoca successive di tale atto.

38 Infine, se la definizione della nozione di «verbale» di cui all'articolo 35 del regolamento n. 1290/2005 non dovesse essere applicabile ai fini dell'interpretazione dell'articolo 58, terzo comma, del regolamento n. 1122/2009, il giudice del rinvio si chiede quale sia l'anno che può essere considerato, nel caso di specie, l'anno del verbale.

39 In tali circostanze, la Fővárosi Törvényszék (Corte di Budapest-Capitale) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se la nozione di “verbale” di cui all'articolo 35 del [regolamento n. 1290/2005], relativo al finanziamento della politica agricola comune, sia applicabile in sede di interpretazione e applicazione dell'articolo 58, terzo comma, del [regolamento n. 1122/2009].

2) In caso di risposta affermativa alla questione pregiudiziale precedente, se la nozione di “verbale” ai sensi dell'articolo 35 del regolamento n. 1290/2005 debba essere interpretata nel senso che deve essere considerato anno civile del primo verbale amministrativo o giudiziario l'anno civile in cui l'autorità che conosce del procedimento amministrativo avviato sulla base della domanda:

- effettua la prima azione diretta all'acquisizione di prove in cui accerta l'esistenza di un'irregolarità, che nella presente causa è l'anno in cui è stato redatto l'atto contenente le conclusioni del controllo *in loco*, o
- adotta la prima decisione nel merito sulla base di questa azione diretta all'acquisizione di prove; o
- adotta, nell'ambito del procedimento, la decisione finale o definitiva che determina l'esclusione.

3) Se sulla risposta da fornire alla questione precedente incida il fatto che la valutazione scritta che costituisce il verbale possa essere successivamente revocata o rivista in conseguenza del diritto di ricorso riconosciuto all'interessato dalla normativa e non a seguito di modifiche del procedimento amministrativo o giudiziario.

4) Qualora l'anno civile del verbale sia quello della prima azione diretta all'acquisizione di prove e, come avviene nella presente causa, tale azione sia consistita in un controllo *in loco* effettuato in diverse occasioni, se la nozione di “prima azione diretta all'acquisizione di prove” di cui all'articolo 35 del regolamento n. 1290/2005 debba essere interpretata nel senso che essa corrisponde al primo controllo *in loco* dell'autorità o nel senso che essa corrisponde all'ultimo controllo da questa effettuato *in loco*, nel quale sono state prese in considerazione anche le osservazioni e le prove fornite dall'interessato.

5) In caso di risposta negativa alla prima questione pregiudiziale, se per questo subentrino modifiche nel contenuto sopra definito del verbale da prendere in considerazione ai fini dell'articolo 58, terzo comma, del regolamento

n. 1122/2009».

Sulle questioni pregiudiziali

40 Con le sue cinque questioni, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se la nozione di «accertamento», ai sensi dell'articolo 58, terzo comma, del regolamento n. 1122/2009, debba essere interpretata – eventualmente alla luce della nozione di «verbale», ai sensi dell'articolo 35 del regolamento n. 1290/2005 – nel senso che essa si riferisce, nell'ipotesi in cui l'agricoltore sia stato oggetto di un controllo *in loco*, alla relazione di controllo redatta a seguito di tale controllo e che accerta l'esistenza di irregolarità nella domanda di aiuto di cui trattasi, oppure alla prima decisione di merito adottata sulla base di tale relazione, o ancora alla decisione definitiva che dichiara l'esclusione dall'aiuto.

41 In primo luogo, occorre rilevare, da un lato, che gli interrogativi del giudice del rinvio sulla possibilità di prendere in considerazione l'articolo 35 del regolamento n. 1290/2005 ai fini dell'interpretazione dell'articolo 58, terzo comma, del regolamento n. 1122/2009 si spiegano, in particolare, con il fatto che, nella versione in lingua ungherese di tali regolamenti, queste due disposizioni utilizzano un unico e medesimo termine, vale a dire «ténymegállapítás». Orbene, sebbene alcune versioni linguistiche di queste ultime utilizzino parimenti un'unica e medesima espressione, come le versioni tedesca («Feststellung») e inglese («finding»), o quanto meno espressioni simili, come la versione francese (rispettivamente, «acte de constat» e «constatation»), altre versioni linguistiche di dette disposizioni utilizzano nozioni distinte, come le versioni spagnola (rispettivamente, «acto de comprobación» e «se haya descubierto la irregularidad»), croata (rispettivamente, «nalaz» e «kada je utvrđen»), italiana (rispettivamente, «verbale» e «accertamento») o portoghese (rispettivamente, «auto» e «a diferença seja constatada»).

42 Dall'altro lato, sebbene questi due regolamenti rientrino nella politica agricola comune, occorre osservare che il regolamento n. 1290/2005 ha una portata generale, in quanto, conformemente al suo articolo 1 e al suo articolo 2, paragrafo 1, esso determina le condizioni e le regole specifiche applicabili al finanziamento delle spese connesse a tale politica e istituisce i due fondi per il finanziamento di tali spese, vale a dire il FEAGA e il FEASR, mentre il regolamento n. 1122/2009 mira, in modo più specifico, ad attuare il regolamento n. 73/2009 per quanto riguarda alcuni aspetti dei regimi di sostegno diretto agli agricoltori.

43 Più precisamente, l'articolo 35 del regolamento n. 1290/2005 figura nel capo 2 del titolo IV di tale regolamento, che è volto in particolare a stabilire, in caso di mancato recupero delle spese a seguito di irregolarità commesse dai beneficiari, la ripartizione dell'onere finanziario tra gli Stati membri e l'Unione europea.

44 A tal fine, detto articolo 35 prevede una definizione di verbale amministrativo o giudiziario, pur circoscrivendola espressamente «[a]i fini del presente capo», ossia tale capo 2, nel quale figurano gli articoli da 32 a 35 di detto regolamento, il che tende ad escludere la sua pertinenza ai fini dell'interpretazione di altre disposizioni.

45 Invece, l'articolo 58 del regolamento n. 1122/2009 non riguarda gli oneri finanziari che gli Stati membri e l'Unione devono sostenere, bensì le sanzioni che devono subire gli agricoltori che hanno effettuato una dichiarazione eccessiva.

46 In tali circostanze, occorre considerare che l'articolo 35 del regolamento n. 1290/2005 non è pertinente ai fini dell'interpretazione dell'articolo 58, terzo comma, del regolamento n. 1122/2009.

47 In secondo luogo, secondo costante giurisprudenza, nell'interpretare una norma del diritto dell'Unione, si deve tener conto non soltanto della lettera della stessa, ma anche del suo contesto e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte (sentenza del 27 gennaio 2021, De Ruiter, C-361/19, EU:C:2021:71, punto 39 e giurisprudenza citata).

48 A tal riguardo, occorre osservare, in primo luogo, che l'articolo 58 del regolamento n. 1122/2009 stabilisce, come discende dal suo titolo, le riduzioni e le esclusioni applicabili in caso di dichiarazione eccessiva. Le dichiarazioni eccessive riguardano i casi in cui un agricoltore che abbia chiesto, per un gruppo di colture, un aiuto nell'ambito di uno dei regimi di aiuto «per superficie» – che comprendono, in particolare, come risulta dall'articolo 2, secondo comma, punto 12, di tale regolamento, il regime di pagamento unico per superficie oggetto del procedimento principale, previsto al titolo V del regolamento n. 73/2009 – dichiara nella sua domanda di aiuto una superficie superiore alla «superficie determinata». Quest'ultima è definita all'articolo 2, secondo comma, punto 23, del regolamento n. 1122/2009 come la superficie in ordine alla quale sono soddisfatte tutte le condizioni previste dalle regole riguardanti la concessione degli aiuti.

49 Ai sensi dell'articolo 58, terzo comma, di tale regolamento, se la differenza accertata tra la superficie dichiarata nella domanda di aiuto e la superficie determinata è superiore al 50% di quest'ultima, l'agricoltore è escluso dal beneficio dell'aiuto fino a un importo corrispondente a tale differenza. Tale importo è recuperato in conformità all'articolo 5 *ter* del regolamento n. 885/2006, ossia deducendolo dai futuri pagamenti effettuati a favore di tale agricoltore. Ciò detto, se l'importo non può essere dedotto integralmente a norma di quest'ultimo articolo nel corso dei tre anni civili successivi a quello dell'accertamento, il saldo restante viene azzerato.

50 Pertanto, i termini di tale articolo 58 non consentono, di per sé, di identificare in modo chiaro il significato da attribuire alla nozione di «accertamento» ivi contenuta.

51 Per quanto riguarda, in secondo luogo, il contesto dell'articolo 58 del regolamento n. 1122/2009, occorre rilevare che i termini «accertamento», «verbale» o «constatato/a» appaiono più volte in tale regolamento.



52 A tal riguardo, l'articolo 32 di detto regolamento, che riguarda i controlli *in loco* relativi ai criteri di ammissibilità – vale a dire, come risulta dall'articolo 21 del regolamento n. 73/2009, le condizioni di ammissibilità connesse alla concessione degli aiuti previsti da quest'ultimo regolamento –, è particolarmente pertinente per l'interpretazione contestuale dell'articolo 58 del regolamento n. 1122/2009 nella misura in cui quest'ultimo articolo riguarda, come deriva dal punto 17 della presente sentenza, gli accertamenti relativi a tali criteri.

53 L'articolo 32 di tale regolamento prevede, innanzitutto, che ciascun controllo *in loco* relativo ai criteri di ammissibilità è oggetto di una relazione di controllo che consente di riesaminare i particolari delle verifiche effettuate. Successivamente, l'agricoltore è invitato a firmare tale relazione e, qualora siano constatate irregolarità, gli è consegnata una copia di quest'ultima. Infine, se il controllo *in loco* viene effettuato mediante telerilevamento e questo evidenzia la presenza di irregolarità, l'agricoltore è invitato a firmare la relazione prima che l'autorità competente tragga conclusioni, in base alle risultanze emerse, in merito a eventuali riduzioni o esclusioni.

54 Da tale articolo 32 risulta quindi chiaramente, da un lato, che le irregolarità sono constatate nella relazione di controllo e, dall'altro, che l'autorità competente decide in merito a eventuali riduzioni o esclusioni sulla base delle risultanze emerse in tale relazione.

55 Ne consegue che la nozione di «accertamento», ai sensi del regolamento n. 1122/2009 e, in particolare, dell'articolo 58, terzo comma, di quest'ultimo, corrisponde alle risultanze sulle irregolarità evidenziate nel corso di un controllo *in loco*, quali figurano nella relazione di controllo redatta in tale occasione.

56 Tale interpretazione è avvalorata dall'articolo 54 del regolamento n. 1122/2009, relativo alle relazioni di controllo che l'autorità competente deve redigere a seguito di ogni controllo *in loco* relativo alla condizionalità – ossia, come risulta dall'articolo 2, secondo comma, punto 31, di tale regolamento, i criteri di gestione obbligatori e le buone condizioni agronomiche e ambientali ai sensi degli articoli 5 e 6 del regolamento n. 73/2009 –, letto alla luce dei considerando 73 e 90 del regolamento n. 1122/2009. Infatti, detto articolo 54 prevede in particolare, da un lato, che tali relazioni contengono, tra gli altri, i risultati emersi in occasione di tale controllo e, dall'altro, che, ove l'autorità di controllo competente non sia l'organismo pagatore, dette relazioni sono trasmesse a quest'ultimo. Orbene, come risulta dai considerando 73 e 90 di tale regolamento, gli accertamenti che figurano in tali relazioni di controllo permettono a detto organismo pagatore di fissare le riduzioni o esclusioni pertinenti.

57 Inoltre, l'articolo 70, paragrafo 4, del regolamento n. 1122/2009, relativo alle riduzioni e alle esclusioni in relazione alla condizionalità, dispone che le infrazioni sono considerate «determinate» se sono accertate a seguito di uno qualsiasi dei controlli effettuati in conformità a tale regolamento o dopo essere state portate a conoscenza dell'autorità di controllo competente o, se del caso, dell'organismo pagatore, in qualsiasi altro modo. Tale disposizione ribadisce quindi non solo che, come regola generale, gli accertamenti derivano direttamente dai controlli effettuati in conformità a detto regolamento, ma anche che possono essere considerate determinate le irregolarità corrispondenti a casi di infrazione che sono stati semplicemente portati a conoscenza di un'autorità, in qualsiasi modo. Risulta quindi che la nozione di «accertamento», ai sensi del medesimo regolamento, riveste un carattere informale e che essa non deve, di conseguenza, necessariamente concretizzarsi in una decisione amministrativa di merito adottata sulla base di una relazione di controllo.

58 In terzo luogo, l'interpretazione di cui al punto 55 della presente sentenza è corroborata dagli obiettivi perseguiti dall'articolo 58, terzo comma, del regolamento n. 1122/2009.

59 A tal riguardo, occorre fare riferimento al principio della certezza del diritto, che la Corte prende in considerazione nel settore degli aiuti erogati agli agricoltori (v., in tal senso, sentenza del 27 gennaio 2021, De Ruiter, C-361/19, EU:C:2021:71, punto 35 e giurisprudenza ivi citata), in particolare quando si tratta di disposizioni riguardanti sanzioni amministrative, come nel caso delle norme relative all'esclusione di un aiuto (v., in tal senso, sentenza del 4 maggio 2006, Haug, C-286/05, EU:C:2006:296, punto 22). Infatti, l'articolo 58, terzo comma, del regolamento n. 1122/2009, nella parte in cui fissa un termine per l'applicazione di una sanzione amministrativa, mira precisamente a garantire la certezza del diritto per gli agricoltori.

60 Il principio della certezza del diritto esige che una normativa dell'Unione consenta agli interessati di conoscere esattamente la portata degli obblighi che essa impone loro e che tali interessati possano conoscere senza ambiguità i propri diritti ed obblighi e regolarsi di conseguenza (sentenza del 25 luglio 2018, Teglgård e Fløjstrupgård, C-239/17, EU:C:2018:597, punto 52 nonché giurisprudenza ivi citata).

61 Orbene, far dipendere la nozione di «accertamento», ai sensi dell'articolo 58, terzo comma, del regolamento n. 1122/2009, dall'alea del procedimento amministrativo – e, se del caso, giudiziario – nazionale, come lo dimostrano i fatti del procedimento principale, sarebbe tale da rendere difficilmente prevedibili per l'agricoltore interessato le conseguenze finanziarie che egli dovrà sopportare nell'ipotesi in cui decida di presentare una nuova domanda di aiuto e tale aiuto sia stato oggetto di una trattenuta parziale o totale a causa di irregolarità rilevate più di tre anni civili prima.

62 A tal riguardo, occorre ricordare che dalla decisione di rinvio risulta che, nel procedimento principale, a causa dell'annullamento, per due volte, delle decisioni adottate dall'autorità di primo grado, sono trascorsi più di sette anni tra il momento in cui ha avuto luogo il primo controllo *in loco* relativo alla domanda di aiuto di cui trattasi, nel corso del mese di giugno 2013, e il momento in cui le autorità nazionali hanno proceduto al recupero dell'importo della sanzione per dichiarazione eccessiva, nel corso del mese di ottobre 2020.

63 Pertanto, nel caso di specie, occorre considerare che l'anno dell'accertamento, ai sensi dell'articolo 58, terzo comma, del regolamento n. 1122/2009, corrisponde all'anno civile nel corso del quale è stata redatta la relazione di controllo emessa a seguito di un controllo *in loco* che accerta l'esistenza di irregolarità nella domanda di aiuto di cui trattasi.

64 Dal momento che, nel procedimento principale, nel corso degli anni 2013 e 2014 hanno avuto luogo diversi controlli *in loco*, occorre precisare che spetta al giudice nazionale, il solo competente a valutare i fatti, determinare quale di tali controlli abbia consentito di fornire un fondamento definitivo, a causa delle irregolarità accertate, alla sanzione successivamente adottata dalle autorità nazionali, vale a dire l'esclusione dell'aiuto per un importo calcolato in conformità all'articolo 58, terzo comma, del regolamento n. 1122/2009.

65 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, occorre rispondere alle questioni sollevate dichiarando che l'articolo 58, terzo comma, del regolamento n. 1122/2009 deve essere interpretato nel senso che la nozione di «accertamento», ai sensi di tale disposizione, riguarda, nell'ipotesi in cui l'agricoltore sia stato oggetto di un controllo *in loco*, la relazione di controllo redatta a seguito di tale controllo e che accerta l'esistenza di irregolarità nella domanda di aiuto di cui trattasi.

Sulle spese

66 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice del rinvio, 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 (Settima Sezione) dichiara:

L'articolo 58, terzo comma, del regolamento (CE) n. 1122/2009 della Commissione, del 30 novembre 2009, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio 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, come modificato dal regolamento di esecuzione (UE) n. 1368/2011 della Commissione, del 21 dicembre 2011, dev'essere interpretato nel senso che:

la nozione di «accertamento», ai sensi di tale disposizione, riguarda, nell'ipotesi in cui l'agricoltore sia stato oggetto di un controllo *in loco*, la relazione di controllo redatta a seguito di tale controllo e che accerta l'esistenza di irregolarità nella domanda di aiuto di cui trattasi.

(Omissis)