

Ammissibilità degli aiuti PAC e disponibilità delle superfici agricole: effetti dell'annullamento retroattivo del contratto di affitto non imputabile all'agricoltore

Corte di giustizia UE, Sez. I 26 marzo 20266, in causa C-434/24 - Biltgen, pres.; Gervasoni, est.; Căpetea, avv. gen. - JD c. Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale - Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură - Centrul Județean Bistrița-Năsăud.

Agricoltura e foreste – Politica agricola comune – Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) – Regime di pagamento unico per superficie – Regolamento (UE) n. 1307/2013 – Articolo 32, paragrafi 2 e 4 – Ettaro ammissibile – Articolo 36, paragrafo 5 – Ettari a disposizione dell'agricoltore – Normativa nazionale che richiede la produzione del contratto di affitto della superficie agricola – Annullamento con effetto retroattivo di tale contratto a causa di un'irregolarità della procedura di assegnazione non imputabile a tale agricoltore – Regolamento (UE) n. 1306/2013 – Articolo 63, paragrafo 1 – Ammissibilità della domanda.

(Omissis)

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 63, paragrafo 1, del 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), come modificato dal regolamento (UE) 2017/2393 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2017 (GU 2017, L 350, pag. 15; in prosieguo: il «regolamento n. 1306/2013»), nonché del principio di proporzionalità.

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra JD, agricoltrice, e il Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale - Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură - Centrul Județean Bistrița-Năsăud (Ministero dell'agricoltura e dello sviluppo rurale - Agenzia per i pagamenti e gli interventi in agricoltura - Centro distrettuale di Bistrița-Năsăud, Romania; in prosieguo: l'«APIA») vertente sulla revoca da parte di quest'ultima di un aiuto versato alla suddetta agricoltrice, in particolare a titolo del regime di pagamento unico per superficie, tenuto conto dell'annullamento, con effetto retroattivo, del contratto di affitto della superficie agricola per la quale l'aiuto era stato versato.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

Regolamento n. 1306/2013

3 Il regolamento n. 1306/2013, abrogato dal regolamento (UE) 2021/2116 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 dicembre 2021, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga il regolamento (UE) n. 1306/2013 (GU 2021, L 435, pag. 187), era applicabile alla data dei fatti di cui al procedimento principale.

4 Ai sensi dell'articolo 58 di tale regolamento:

«1. Gli Stati membri adottano, nell'ambito della [politica agricola comune (PAC)], le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative ed ogni altra misura necessaria per garantire l'efficace tutela degli interessi finanziari dell'Unione [europea], in particolare allo scopo di:

- a) accertare la legalità e la correttezza delle operazioni finanziate dai Fondi;
- b) garantire una prevenzione efficace delle frodi, con particolare riferimento ai settori dove il rischio è più elevato, che fungerà da deterrente in considerazione dei costi e dei benefici e della proporzionalità delle misure;
- c) prevenire, rilevare e perseguire le irregolarità e le frodi;
- (...)
- e) recuperare i pagamenti indebiti, maggiorati di interessi, e avviare procedimenti giudiziari a tal fine, se necessario.
- (...)

5 L'articolo 60 di detto regolamento così disponeva:

«Fatte salve disposizioni specifiche, i benefici previsti dalla legislazione settoriale agricola non sono concessi alle persone fisiche o giuridiche per le quali sia accertato che hanno creato artificialmente le condizioni richieste per l'ottenimento di tali benefici in contrasto con gli obiettivi di detta legislazione».

6 L'articolo 63, paragrafo 1, del medesimo regolamento enunciava quanto segue:



«Se si accerta che un beneficiario non rispetta i criteri di ammissibilità, gli impegni o altri obblighi relativi alle condizioni di concessione dell'aiuto o del sostegno previsti dalla legislazione settoriale agricola, l'aiuto non è pagato o è revocato, *in toto* o in parte e, se del caso, i corrispondenti diritti all'aiuto di cui all'articolo 21 del regolamento (UE) n. 1307/2013 [del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune e che abroga il regolamento (CE) n. 637/2008 del Consiglio e il regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio (GU 2013, L 347, pag. 608)] non sono assegnati o sono revocati.

Qualora l'inosservanza riguardi norme nazionali o dell'Unione sugli appalti pubblici, la parte dell'aiuto che non deve essere pagata o che deve essere revocata è determinata in funzione della gravità dell'inosservanza e secondo il principio di proporzionalità. La legalità e la regolarità dell'operazione sono interessate solo fino al livello della parte dell'aiuto che non deve essere pagata o che deve essere revocata».

7 L'articolo 72, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013, prevedeva quanto segue:

«Ogni beneficiario del sostegno di cui all'articolo 67, paragrafo 2, presenta ogni anno una domanda di pagamenti diretti oppure una domanda di pagamento per le misure di sviluppo rurale connesse alla superficie e connesse agli animali, che indica, a seconda dei casi:

a) tutte le parcelle agricole dell'azienda, nonché la superficie non agricola per la quale è richiesto il sostegno di cui all'articolo 67, paragrafo 2;

(...)

c) ogni altra informazione prevista dal presente regolamento o richiesta per l'attuazione della corrispondente legislazione settoriale agricola o richiesta dallo Stato membro interessato.

(...))».

Regolamento n. 1307/2013

8 Il regolamento n. 1307/2013, abrogato dal regolamento (UE) 2021/2115 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 dicembre 2021, recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga i regolamenti (UE) n. 1305/2013 e (UE) n. 1307/2013 (GU 2021, L 435, pag. 1), era applicabile alla data dei fatti di cui al procedimento principale.

9 L'articolo 32, paragrafi 2 e 4, del regolamento n. 1307/2013, così disponeva:

«2. Ai fini del presente titolo, per "ettaro ammissibile" si intende:

(...)

4. Sono considerate quali ettari ammissibili solo le superfici conformi alla definizione di ettaro ammissibile nel corso dell'intero anno civile, salvo in caso di forza maggiore o di circostanze eccezionali».

10 L'articolo 36 di tale regolamento prevedeva quanto segue:

«1. Gli Stati membri che nel 2014 applicano il regime di pagamento unico per superficie di cui al titolo V, capo 2, del regolamento (CE) n. 73/2009 [del Consiglio, del 19 gennaio 2009, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori, e che modifica i regolamenti (CE) n. 1290/2005, (CE) n. 247/2006, (CE) n. 378/2007 e abroga il regolamento (CE) n. 1782/2003 (GU 2009, L 30, pag. 16),] possono, alle condizioni stabilite nel presente regolamento, decidere di continuare ad applicare il regime al più tardi fino al 31 dicembre 2020. Essi comunicano alla Commissione [europea] la loro decisione e la data finale di applicazione di tale regime entro il 1° agosto 2014.

Nel periodo di applicazione del regime di pagamento unico per superficie non si applicano a tali Stati membri le sezioni 1, 2 e 3 del presente capo, ad eccezione dell'articolo 23, paragrafi 1 e 6, secondo comma, e dell'articolo 32, paragrafi da 2 a 6.

2. Il pagamento unico per superficie è concesso su base annuale per ogni ettaro ammissibile dichiarato dall'agricoltore conformemente all'articolo 72, paragrafo 1, primo comma, lettera a), del regolamento (UE) n. 1306/2013. (...)

(...)

5. Salvo in caso di forza maggiore o di circostanze eccezionali, gli ettari di cui al paragrafo 2 sono a disposizione dell'agricoltore alla data fissata dallo Stato membro, che non è posteriore alla data fissata nel medesimo Stato membro per la modifica della domanda di cui all'articolo 72, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 1306/2013.

(...))».

Regolamento di esecuzione (UE) n. 809/2014

11 L'articolo 14, paragrafo 1, lettera f), del regolamento di esecuzione (UE) n. 809/2014 della Commissione, del 17 luglio 2014, recante modalità di applicazione del regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda il sistema integrato di gestione e di controllo, le misure di sviluppo rurale e la condizionalità (GU 2014, L 227, pag. 69), che è stato abrogato dal regolamento di esecuzione (UE) 2022/1173 della Commissione, del 31 maggio 2022, recante modalità di applicazione del regolamento (UE) 2021/2116 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda il sistema integrato di gestione e di controllo nella politica agricola comune (GU 2022, L 183, pag. 23), stabiliva quanto segue:

«La domanda unica o la domanda di pagamento contiene tutte le informazioni necessarie a determinare l'ammissibilità

all'aiuto e/o al sostegno, e in particolare:

(...)

f) ove opportuno, ogni documento giustificativo necessario a determinare l'ammissibilità al regime e/o alla misura di cui trattasi».

Diritto rumeno

12 L'articolo 1254, paragrafi 1 e 2, del codul civil (codice civile) prevede quanto segue:

«1. Il contratto colpito da nullità assoluta o annullato si considera come mai concluso.

2. L'annullamento del contratto comporta, alle condizioni di legge, l'annullamento degli atti successivi conclusi sul fondamento di quest'ultimo».

13 L'articolo 6, paragrafo 1, dell'Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 66/2011 privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora (decreto-legge n. 66/2011, in materia di prevenzione, accertamento e sanzione delle irregolarità riscontrate in sede di attribuzione e utilizzo dei fondi europei e/o dei relativi fondi pubblici nazionali), del 29 giugno 2011 (*Monitorul Oficial al României*, parte I, n. 461, del 30 giugno 2011), è formulato come segue:

«Le autorità competenti nella gestione dei fondi europei hanno l'obbligo di escludere integralmente o parzialmente dal rimborso/pagamento delle spese effettuate e dichiarate dai beneficiari le spese che non rispettano le condizioni di legalità, regolarità o conformità stabilite mediante le disposizioni della normativa nazionale e [dell'Unione] in vigore, in una situazione in cui - nel procedimento di verifica delle domande di pagamento - esse determinano l'esistenza di tali spese».

14 L'articolo 8 dell'Ordonanța de urgență a guvernului nr. 3/2015 pentru aprobarea schemelor de plăți care se aplică în agricultură în perioada 2015-2020 și pentru modificarea art. 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asocieri în agricultură (decreto-legge n. 3/2015, per l'approvazione dei regimi di pagamento che si applicano in agricoltura nel periodo 2015-2020 e per la modifica dell'articolo 2 della legge n. 36/1991 sulle società agricole e sulle altre forme di associazioni agricole), del 18 marzo 2015 (*Monitorul Oficial al României*, parte I, n. 191, del 23 marzo 2015), nella versione applicabile al procedimento principale, prevede quanto segue:

«1. Per beneficiare dei pagamenti diretti di cui all'articolo 1, paragrafo 2, gli agricoltori devono:

(...)

n) esibire all'atto della presentazione della domanda di pagamento unico o delle modifiche ad essa apportate i documenti necessari che dimostrano che il terreno agricolo, ivi comprese le aree di interesse ecologico, sono a loro disposizione o, se del caso, una copia dell'allegato n. 24 dello stato civile delle unità amministrative territoriali. I documenti che dimostrano che il terreno agricolo è a disposizione dell'agricoltore devono essere sottoscritti prima della presentazione della domanda di pagamento unico e devono essere validi alla data della presentazione della domanda;

(...)

6. I documenti che dimostrano che gli ettari di terreno agricolo sono a disposizione dell'agricoltore e/o che quest'ultimo detiene bestiame sono stabiliti con decreto del [ministrul agriculturii și dezvoltării rurale (Ministro dell'agricoltura e dello sviluppo rurale)] e sono presentati all'atto della presentazione delle domande uniche di pagamento, in funzione dei regimi/delle misure/dei pagamenti richiesti».

15 L'articolo 5, paragrafo 2, dell'Ordinul ministrului agriculturii și dezvoltării rurale nr. 619/2015 pentru aprobarea criteriilor de eligibilitate, condițiilor specifice și a modului de implementare a schemelor de plăți prevăzute la articolul 1 alineatele (2) și (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 3/2015 pentru aprobarea schemelor de plăți care se aplică în agricultură în perioada 2015-2020 și pentru modificarea articolului 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asocieri în agricultură, precum și a condițiilor specifice de implementare pentru măsurile compensatorii de dezvoltare rurală aplicabile pe terenurile agricole, prevăzute în Programul Național de Dezvoltare Rurală 2014-2020 (decreto del Ministro dell'agricoltura e dello sviluppo rurale n. 619/2015 recante approvazione dei criteri di ammissibilità, delle condizioni specifiche e delle modalità di attuazione dei regimi di pagamento previsti dall'articolo 1, paragrafi 2 e 3, del decreto-legge n. 3/2015 per l'approvazione dei regimi di pagamento che si applicano in agricoltura nel periodo 2015-2020 e per la modifica dell'articolo 2 della legge n. 36/1991 sulle società agricole e sulle altre forme di associazioni agricole, nonché delle condizioni specifiche di attuazione delle misure compensative di sviluppo rurale applicabili ai terreni agricoli, previste dal Programma nazionale di sviluppo rurale 2014-2020), pubblicato nel *Monitorul Oficial al României*, parte I, n. 234, del 6 aprile 2015, così dispone:

«I documenti che dimostrano che il terreno dichiarato ammissibile è a disposizione dell'agricoltore, ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 1, lettera n), del decreto-legge, sono:

a) il certificato conforme al registro agricolo, relativo all'anno della domanda, compilato in base al modello quadro previsto all'allegato n. 1; e

b) una copia conforme all'originale del contratto di affitto/concessione della superficie agricola, concluso tra l'agricoltore e le unità amministrative territoriali, se esistente;

c) una copia conforme all'originale del contratto di concessione/affitto della superficie agricola concluso tra l'agricoltore e l'«Agenția Domeniilor Statului (Agenzia delle proprietà statali), (...) se esistente».



Procedimento principale e questioni pregiudiziali

16 Il 19 aprile 2018 il consiglio comunale del comune di Chiochiș (Romania) ha adottato una decisione di approvazione dell'affitto di pascoli comunali tramite gara pubblica aperta.

17 Il 24 maggio 2018 JD ha stipulato con tale comune un contratto di affitto avente ad oggetto una superficie di pascoli comunali.

18 Il 10 maggio 2019 JD ha presentato una domanda di pagamento unico, per l'anno 2019, per tale superficie. Il pagamento, che JD ha ottenuto, era finanziato dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), in particolare dal regime di pagamento unico per superficie, nonché da fondi nazionali.

19 Con sentenza dello stesso giorno, la procedura di assegnazione dei pascoli comunali attuata dal comune di Chiochiș e i relativi atti successivi, tra cui il contratto di affitto a favore di JD, sono stati annullati a causa dell'irregolarità di tale procedura. È stato ritenuto che il bando di gara mediante trattativa diretta non fosse stato pubblicato nel termine di cinque giorni previsto dalla delibera del consiglio comunale del comune, cosicché la commissione di valutazione non avrebbe potuto assegnare regolarmente i pascoli a JD. Tale sentenza indicava, in sostanza, che l'annullamento del contratto di affitto era dovuto non già a una colpa di JD, ma a un inadempimento da parte di tale comune di uno dei suoi obblighi.

20 JD ha proposto appello contro tale sentenza dinanzi alla Curtea de Apel Cluj (Corte d'appello di Cluj, Romania). Quest'ultima, il 5 marzo 2020, ha respinto tale appello in quanto tardivo.

21 Il 24 novembre 2022 l'APIA ha ritenuto, con verbale, che JD non disponesse più di un titolo sulle superfici di cui al contratto di affitto annullato. Essa ha chiesto il rimborso dell'aiuto finanziario di 83 334,01 lei rumeni (RON) (circa EUR 16 743) concesso a seguito della domanda del 10 maggio 2019.

22 Poiché l'APIA ha respinto il reclamo di JD contro tale verbale, quest'ultima ha proposto ricorso dinanzi al Tribunalul Bistrița-Năsăud (Tribunale superiore di Bistrița-Năsăud, Romania).

23 Con sentenza del 15 giugno 2023, tale giudice ha respinto il ricorso di JD contro il verbale dell'APIA del 24 novembre 2022. Esso ha statuito che, in primo luogo, il contratto di affitto annullato era considerato come mai esistito conformemente all'articolo 1254 del codice civile; in secondo luogo, il decreto-legge n. 66/2011 imponeva agli agricoltori il rispetto dei requisiti generali di ammissibilità per gli aiuti dell'Unione, tra cui l'esistenza di un documento valido che dimostri che il terreno sia a disposizione della persona che presenta la domanda di aiuto, e, in terzo luogo, JD doveva rimborsare le somme indebitamente percepite, precisando che tale rimborso non costituiva una sanzione amministrativa, cosicché l'assenza di colpa non era un elemento rilevante.

24 JD ha impugnato tale sentenza dinanzi alla Curtea de Apel Cluj (Corte d'appello di Cluj), giudice del rinvio.

25 Tale giudice chiede se la nozione di «non rispetto dei criteri di ammissibilità», prevista all'articolo 63, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013, includa la situazione in cui, per motivi indipendenti dalla colpevolezza del beneficiario di un aiuto, il contratto di affitto che era valido al momento dell'esame delle condizioni di ammissibilità di quest'ultimo venga annullato con effetto retroattivo. Esso ritiene che la risposta a tale questione debba essere negativa, dato che il beneficiario avrebbe rispettato concretamente i criteri di ammissibilità alla data del deposito della domanda, e ciò sino alla data di annullamento di tale contratto, senza che gli venisse contestata nessun'altra irregolarità, in particolare per quanto riguarda lo sfruttamento del terreno. L'annullamento di detto contratto dovrebbe quindi essere preso in considerazione per valutare l'esistenza di un titolo sul terreno di cui si tratta a decorrere dalla data di tale annullamento.

26 Detto giudice aggiunge che, nell'ipotesi in cui la Corte dichiari che l'annullamento con effetto retroattivo, conformemente alla normativa nazionale, di un contratto di affitto che era valido al momento dell'esame delle condizioni di ammissibilità di un aiuto dell'Unione costituisca una situazione in cui il beneficiario non rispetti tali condizioni, indipendentemente dalla data in cui tale annullamento sia intervenuto, esso si interroga sulla possibilità di applicare il principio di proporzionalità alla revoca dell'aiuto.

27 In tali circostanze, la Curtea de Apel Cluj (Corte d'appello di Cluj) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se, nell'interpretazione dell'articolo 63, paragrafo 1, del regolamento [n. 1306/2013], in una situazione in cui un beneficiario non rispetti i criteri di ammissibilità sia inclusa o meno una situazione in cui si annulla con effetto retroattivo, conformemente alla normativa nazionale, un contratto che era valido al momento dell'analisi delle condizioni di ammissibilità, a prescindere dal momento in cui si verifica tale annullamento[.]

2) In caso di risposta affermativa alla [prima questione], se con riferimento alla revoca del pagamento ai sensi dell'articolo 63, paragrafo 1, del [regolamento n. 1306/2013] si possa o meno applicare il principio di proporzionalità».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

28 In via preliminare si deve ricordare che nell'ambito della procedura di cooperazione tra i giudici nazionali e la Corte istituita all'articolo 267 TFUE, spetta a quest'ultima fornire al giudice del rinvio una soluzione utile che gli consenta di



dirimere la controversia ad esso sottoposta. In tale prospettiva, alla Corte spetta, se necessario, riformulare le questioni che le sono sottoposte. Infatti, la Corte ha il compito di interpretare tutte le disposizioni del diritto dell'Unione che possano essere utili ai giudici nazionali al fine di dirimere le controversie di cui sono investiti, anche qualora tali disposizioni non siano espressamente indicate nelle questioni a essa sottoposte da detti giudici (v. sentenze del 18 marzo 1993, Viessmann, C-280/91, EU:C:1993:103, punto 17, nonché del 19 dicembre 2019, Nederlands Uitgeversverbond e Groep Algemene Uitgevers, C-263/18, EU:C:2019:1111, punto 31).

29 Nel caso di specie, dalla domanda di pronuncia pregiudiziale risulta che, con la prima questione, il giudice del rinvio intende stabilire in quale misura l'amministrazione nazionale competente possa ritenere che un aiuto concesso a un agricoltore non rispetti i criteri di ammissibilità nella situazione in cui un contratto di affitto, che è prodotto a sostegno della domanda di aiuto al fine di dimostrare, conformemente alla normativa nazionale, che la superficie agricola è a disposizione di tale agricoltore, e che è valido al momento dell'esame di tale domanda, viene successivamente annullato, con effetto retroattivo, a causa di un'irregolarità della procedura di assegnazione di tale contratto, non imputabile a detto agricoltore. Più precisamente, da tale domanda risulta che detto giudice chiede se, in una simile situazione, l'amministrazione nazionale competente possa ritenere che detto agricoltore non rispetti i criteri di ammissibilità indipendentemente dalla data di annullamento di tale contratto.

30 Nei limiti in cui la prima questione si riferisce all'articolo 63, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013, occorre rilevare che, in forza del primo comma di tale disposizione, se si accerta che un beneficiario di un aiuto non rispetta i criteri di ammissibilità di quest'ultimo, gli impegni o altri obblighi relativi alle condizioni di concessione dell'aiuto o del sostegno previsti dalla legislazione settoriale agricola, l'aiuto non è pagato o è revocato, *in toto* o in parte.

31 Tale articolo 63, paragrafo 1, primo comma, riguarda le conseguenze giuridiche del non rispetto dei criteri di ammissibilità, degli impegni e degli altri obblighi (v., in tal senso, sentenza dell'11 aprile 2024, Baramlay, C-6/23, EU:C:2024:294, punto 67). Per contro, tale disposizione non definisce tali criteri, che variano a seconda del regime di aiuto o di sostegno di cui si tratta.

32 Dato che dalla domanda di pronuncia pregiudiziale risulta che la domanda di aiuto di cui si tratta nel procedimento principale riguarda in particolare il regime di pagamento unico per superficie, occorre osservare che, per valutare se il beneficiario di un aiuto a titolo di tale regime rispetti i criteri di ammissibilità, sono rilevanti non solo le disposizioni del regolamento n. 1306/2013, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della PAC, ma anche quelle del regolamento n. 1307/2013, relativo ai pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla PAC.

33 In tali circostanze, occorre ritenere che, con la prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se il regolamento n. 1306/2013 e il regolamento n. 1307/2013 debbano essere interpretati nel senso che essi ostano a che l'amministrazione nazionale competente consideri una domanda di pagamento unico per superficie come divenuta inammissibile, per il solo motivo che il contratto di affitto avente ad oggetto la superficie agricola cui si riferisce tale domanda, prodotto a sostegno di quest'ultima al fine di dimostrare, conformemente alla normativa nazionale, che la superficie agricola è a disposizione dell'agricoltore, e che era valido al momento dell'esame di detta domanda, è stato successivamente annullato, con effetto retroattivo, a causa di un'irregolarità della procedura di assegnazione di tale contratto, irregolarità non imputabile all'agricoltore, indipendentemente dalla data di annullamento di detto contratto.

34 Ai sensi dell'articolo 36, paragrafo 1, del regolamento n. 1307/2013, gli Stati membri che nel 2014 applicavano il regime di pagamento unico per superficie di cui al titolo V, capo 2, del regolamento n. 73/2009 potevano, alle condizioni stabilite in detto primo regolamento, decidere di continuare ad applicare il regime al più tardi fino al 31 dicembre 2020.

35 Il regime di pagamento unico per superficie è un regime di aiuto disaccoppiato, ossia indipendente dalla produzione agricola. Esso fornisce un sostegno diretto al reddito che ha l'obiettivo di assicurare un tenore di vita equo agli agricoltori che svolgono realmente un'attività agricola e, di conseguenza, dispongono nei fatti di una superficie agricola su cui tale attività è esercitata (v., in tal senso, sentenza del 7 aprile 2022, Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, punto 52).

36 In conformità all'articolo 36, paragrafo 2, del regolamento n. 1307/2013, il pagamento unico per superficie è concesso su base annuale per ogni ettaro ammissibile dichiarato dall'agricoltore conformemente all'articolo 72, paragrafo 1, primo comma, lettera a), del regolamento n. 1306/2013.

37 In primo luogo, il beneficio del pagamento unico per superficie è subordinato alla condizione che la superficie dichiarata dall'agricoltore sia conforme alla definizione della nozione di «ettaro ammissibile», ai sensi dell'articolo 32, paragrafo 2, del regolamento n. 1307/2013, nozione nell'ambito della quale rientra qualsiasi superficie agricola sulla quale è esercitata un'attività agricola, che è collegata ad un'azienda (sentenza del 4 luglio 2024, Asoprovac, C-708/22, EU:C:2024:573, punto 18). In conformità all'articolo 32, paragrafo 4, di tale regolamento, la superficie dichiarata è considerata quale ettaro ammissibile solo se è conforme a tale definizione nel corso dell'intero anno civile considerato, salvo in caso di forza maggiore o di circostanze eccezionali.

38 In secondo luogo, il beneficio del pagamento unico per superficie è parimenti soggetto alla condizione, prevista all'articolo 36, paragrafo 5, del regolamento n. 1307/2013, secondo la quale, salvo in caso di forza maggiore o di circostanze eccezionali, gli ettari ammissibili dichiarati dall'agricoltore sono a sua disposizione alla data fissata dallo Stato membro, che non è posteriore alla data fissata nel medesimo Stato per la modifica della domanda di cui all'articolo 72, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013.



39 Secondo la giurisprudenza, al fine di determinare se una superficie sia «a disposizione» di un agricoltore, ai sensi dell'articolo 36, paragrafo 5, del regolamento n. 1307/2013, detto regolamento non richiede che tale agricoltore produca un titolo giuridico formale che dimostri il suo «diritto di uso» della superficie di cui si tratta, poiché la dimostrazione del carattere effettivo dell'uso di tale superficie nonché di un'autonomia sufficiente di detto agricoltore ai fini dell'esercizio della sua attività agricola su detta superficie sono sufficienti a tal fine (v., in tal senso, sentenza del 7 aprile 2022, Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, punto 53).

40 In terzo luogo, occorre ricordare che, in virtù dell'articolo 60 del regolamento n. 1306/2013, fatte salve disposizioni specifiche, i benefici previsti dalla legislazione settoriale agricola non sono concessi alle persone fisiche o giuridiche per le quali sia accertato che hanno creato artificialmente le condizioni richieste per l'ottenimento di tali benefici in contrasto con gli obiettivi di detta legislazione.

41 La Corte ha già avuto modo di dichiarare che la prova di una prassi abusiva da parte del beneficiario potenziale di un aiuto richiede, da una parte, un insieme di circostanze oggettive dalle quali risulti che, nonostante il rispetto formale delle condizioni previste dalla normativa pertinente, l'obiettivo perseguito da tale normativa non è stato raggiunto e, dall'altra, un elemento soggettivo consistente nella volontà di ottenere un vantaggio derivante dalla normativa dell'Unione mediante la creazione artificiosa delle condizioni necessarie per il suo ottenimento (sentenza del 7 aprile 2022, Avio Lucos, C-176/20, EU:C:2022:274, punto 70 e giurisprudenza citata).

42 Nella situazione in cui il contratto di affitto della superficie agricola dichiarata dall'agricoltore nell'ambito di una domanda di pagamento unico per superficie, che era valido al momento di tale domanda, è successivamente annullato, con effetto retroattivo, a causa di un'irregolarità della procedura di assegnazione di tale contratto, irregolarità non imputabile a detto agricoltore, l'amministrazione nazionale competente non può ritenere, per ciò solo, che i criteri previsti all'articolo 32, paragrafi 2 e 4, nonché all'articolo 36, paragrafo 5, del regolamento n. 1307/2013 non siano rispettati, indipendentemente dalla data di annullamento di detto contratto.

43 Infatti, nell'ipotesi in cui il contratto di affitto sia annullato dopo la fine dell'anno civile per il quale è richiesto il pagamento unico per superficie, tali criteri sono, in linea di principio, rispettati. Tale annullamento del contratto di affitto della superficie agricola, nonostante il suo carattere retroattivo, non consente né di ritenere che gli ettari dichiarati non fossero conformi alla definizione di «ettaro ammissibile» nel corso dell'intero anno civile considerato, conformemente all'articolo 32, paragrafi 2 e 4, del regolamento n. 1307/2013, né di accertare che la superficie agricola non fosse, di fatto, a disposizione dell'agricoltore alla data fissata dallo Stato membro in applicazione dell'articolo 36, paragrafo 5, di tale regolamento. In particolare, detto annullamento non può, di per sé, mettere in discussione la constatazione del giudice del rinvio secondo cui l'agricoltore utilizzava effettivamente tale superficie agricola e disponeva di un'autonomia sufficiente ai fini dell'esercizio della sua attività agricola a tale data, conformemente alla giurisprudenza ricordata al punto 39 della presente sentenza.

44 Peraltro, dato che, nella situazione menzionata al punto 42 della presente sentenza, l'annullamento del contratto di affitto è dovuto a un'irregolarità della procedura di assegnazione di tale contratto, irregolarità non imputabile a tale agricoltore, detto annullamento non dovrebbe, di per sé, senza che sia dimostrato l'elemento soggettivo di cui alla giurisprudenza citata al punto 41 della presente sentenza, indurre il giudice del rinvio a ritenere che l'agricoltore abbia creato artificialmente le condizioni richieste per l'ottenimento del pagamento unico per superficie, in contrasto con l'obiettivo della normativa o abbia tentato di sfruttare abusivamente terreni altrui con la finalità di aggirare la normativa dell'Unione relativa al regime di pagamento unico ai sensi della giurisprudenza della Corte (v., in tal senso, sentenza del 7 aprile 2022, Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, punto 65 e giurisprudenza citata).

45 Occorre precisare che la circostanza che l'annullamento del contratto di affitto della superficie dichiarata ai fini del pagamento unico per superficie sia dovuto all'inosservanza delle norme in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici da parte di un comune non implica, di per sé, l'inammissibilità della domanda di aiuto richiesta all'autorità nazionale competente. Infatti, a differenza di altri regimi di aiuto o di sostegno nell'ambito della PAC, nessuna disposizione del diritto dell'Unione subordina l'assegnazione del pagamento unico per superficie all'attuazione di tali norme. Sebbene l'articolo 63, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento n. 1306/2013 precisi, al pari del suo primo comma, le conseguenze del non rispetto dei criteri di ammissibilità, degli impegni e degli altri obblighi relativi alle condizioni di concessione dell'aiuto o del sostegno, qualora tale inosservanza riguardi norme nazionali o dell'Unione sugli appalti pubblici, esso non ha né per oggetto né per effetto di stabilire una condizione che subordini, in generale, gli aiuti rientranti nel regime di pagamento unico per superficie all'osservanza di tali norme.

46 Ciò posto, conformemente all'articolo 72, paragrafo 1, primo comma, lettera c), del regolamento n. 1306/2013, e all'articolo 14, paragrafo 1, del regolamento di esecuzione n. 809/2014, gli Stati membri dispongono di un margine di discrezionalità per quanto riguarda i documenti giustificativi e le prove che si possono esigere dal richiedente in merito alle superfici oggetto della sua domanda di aiuti (v., per analogia, sentenza del 7 aprile 2022, Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, punto 60).

47 Inoltre, conformemente all'articolo 58, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 1306/2013, gli Stati membri dispongono anche di un margine di discrezionalità in sede di scelta dei provvedimenti nazionali che reputano necessari per prevenire e sanzionare efficacemente le irregolarità e le frodi (v., in tal senso, sentenza del 7 aprile 2022, Avio Lucos, C-



116/20, EU:C:2022:273, punto 62).

48 L'esercizio da parte degli Stati membri del loro margine di discrezionalità in materia di prove che devono essere fornite a sostegno di una domanda di aiuto è soggetto a taluni limiti, in particolare allorché esso si risolve nell'imporre al richiedente l'obbligo di produrre un titolo giuridico valido che giustifichi il suo diritto di utilizzare le superfici oggetto della sua domanda. In tale contesto, la normativa nazionale che attua tale margine di discrezionalità deve rispettare gli obiettivi perseguiti dal diritto dell'Unione in materia di sostegno finanziario diretto agli agricoltori e i principi generali del diritto dell'Unione, in particolare il principio di proporzionalità, che esige che i mezzi approntati da una disposizione siano idonei a realizzare l'obiettivo perseguito e non vadano oltre quanto è necessario per raggiungerlo (v., in tal senso e per analogia, sentenza del 7 aprile 2022, Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, punto 63).

49 Pertanto, il regolamento n. 1307/2013 non osta a una normativa nazionale che subordina l'ottenimento di un aiuto in base al regime di pagamento unico per superficie all'obbligo per il richiedente di dimostrare che egli detiene un «diritto di uso» della superficie agricola oggetto della domanda, purché siano rispettati gli obiettivi perseguiti dalla normativa dell'Unione di cui si tratta e i principi generali del diritto dell'Unione, in particolare il principio di proporzionalità (v., in tal senso e per analogia, sentenza del 7 aprile 2022, Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, punto 68).

50 Dalle osservazioni scritte del governo rumeno risulta che, fatta salva la verifica da parte del giudice del rinvio, la normativa rumena prevede, ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 1, lettera n), del decreto-legge n. 3/2015, nella versione applicabile alla data dei fatti di cui al procedimento principale, l'obbligo per l'agricoltore che richiede un aiuto a titolo del regime di pagamento unico per superficie di fornire la prova che la superficie agricola è a sua disposizione. Dalle medesime osservazioni risulta che, secondo il decreto n. 619/2015, tra i documenti che dimostrano che il terreno dichiarato ammissibile è a disposizione dell'agricoltore figura, in particolare, la copia conforme all'originale del contratto di affitto della superficie agricola, concluso tra l'agricoltore e un comune.

51 La produzione della prova che la superficie agricola è a disposizione dell'agricoltore, prevista dal diritto rumeno, costituisce, fatta salva la verifica da parte del giudice del rinvio, un criterio di ammissibilità, ai sensi dell'articolo 63, paragrafo 1, primo comma, del regolamento n. 1306/2013, dato che tale produzione corrisponde a un requisito preliminare indispensabile per la validità di una domanda di aiuto (v., in tal senso, sentenza dell'11 aprile 2024, Baramlay, C-6/23, EU:C:2024:294, punto 66).

52 Sebbene spetti al giudice del rinvio verificare se la prassi amministrativa di cui si tratta nel procedimento principale rispetti gli obiettivi perseguiti dal diritto dell'Unione in materia di sostegno finanziario diretto agli agricoltori e i principi generali del diritto dell'Unione, in particolare il principio di proporzionalità, conformemente a una giurisprudenza costante della Corte, quest'ultima è competente a fornire al giudice del rinvio tutti gli elementi interpretativi attinenti al diritto dell'Unione che gli consentano di pronunciarsi su detta compatibilità per la definizione della causa della quale è adito (v., in tal senso, sentenza del 7 aprile 2022, Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, punto 64 e giurisprudenza citata).

53 Ebbene, occorre ritenere che la prassi dell'autorità amministrativa competente, secondo la quale, in circostanze come quelle di cui al procedimento principale, la domanda di pagamento unico per superficie è ritenuta inammissibile in caso di annullamento del contratto di affitto della superficie agricola, indipendentemente dalla data di tale annullamento, non è atta a garantire la realizzazione dell'obiettivo della normativa, ricordato al punto 35 della presente sentenza, volto ad assicurare un tenore di vita equo agli agricoltori quando svolgono realmente un'attività agricola e, di conseguenza, dispongono nei fatti di una superficie agricola su cui tale attività è esercitata.

54 Infatti, nell'ipotesi in cui il contratto di affitto sia annullato dopo la fine dell'anno civile per il quale è richiesto il pagamento unico per superficie, occorre osservare, come risulta dal punto 43 della presente sentenza, che i criteri di ammissibilità previsti dal diritto dell'Unione sono, in linea di principio, rispettati. Peraltro, a differenza della situazione in cui l'agricoltore non è nella misura di produrre un documento che dimostri che egli detiene un «diritto di uso» della superficie agricola, valido al momento della sua domanda di pagamento unico per superficie, l'ipotesi in cui il contratto di affitto volto a dimostrare tale «diritto di uso» sia annullato dopo la fine dell'anno civile considerato a causa di un'irregolarità della procedura di assegnazione di tale contratto, irregolarità non imputabile a tale agricoltore, non è idonea, tenuto conto del motivo di tale annullamento, a rivelare l'esistenza di una situazione in cui tale agricoltore cerchi di sfruttare abusivamente terreni altrui con la finalità di aggirare la normativa ai sensi della giurisprudenza della Corte (v. sentenza del 7 aprile 2022, Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, punto 65 e giurisprudenza citata).

55 Ritenere, in una simile ipotesi, che la domanda di pagamento unico per superficie non rispetti il criterio di ammissibilità previsto dal diritto nazionale sarebbe tale da privare l'agricoltore di un sostegno diretto al reddito, in violazione dell'obiettivo della normativa, mentre, secondo le spiegazioni del giudice del rinvio, egli ha realmente svolto un'attività agricola e, di conseguenza, ha disposto nei fatti di una superficie agricola su cui tale attività era esercitata.

56 Avuto riguardo a quanto precede, occorre rispondere alla prima questione dichiarando che il regolamento n. 1306/2013 e il regolamento n. 1307/2013 devono essere interpretati nel senso che essi ostano a che l'amministrazione nazionale competente consideri che una domanda di pagamento unico per superficie sia divenuta inammissibile, per il solo motivo che il contratto di affitto avente ad oggetto la superficie agricola cui si riferisce tale domanda, prodotto a sostegno di quest'ultima al fine di dimostrare, conformemente alla normativa nazionale, che la superficie agricola è a disposizione dell'agricoltore, e che era valido al momento dell'esame di detta domanda, è stato successivamente annullato, con effetto



retroattivo, a causa di un'irregolarità della procedura di assegnazione di tale contratto, irregolarità non imputabile all'agricoltore, indipendentemente dalla data di annullamento di detto contratto.

Sulla seconda questione

57 Dalla decisione di rinvio emerge che la seconda questione viene sollevata solo in caso di risposta affermativa alla prima questione. Vista la risposta fornita a quest'ultima, non occorre rispondere alla seconda questione.

Sulle spese

58 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.

P.Q.M

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

Il regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 352/78, (CE) n. 165/94, (CE) n. 2799/98, (CE) n. 814/2000, (CE) n. 1290/2005 e (CE) n. 485/2008, come modificato dal regolamento (UE) 2017/2393 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2017, nonché il regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune e che abroga il regolamento (CE) n. 637/2008 del Consiglio e il regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio, devono essere interpretati nel senso che:

essi ostano a che l'amministrazione nazionale competente consideri che una domanda di pagamento unico per superficie sia divenuta inammissibile, per il solo motivo che il contratto di affitto avente ad oggetto la superficie agricola cui si riferisce tale domanda, prodotto a sostegno di quest'ultima al fine di dimostrare, conformemente alla normativa nazionale, che la superficie agricola è a disposizione dell'agricoltore, e che era valido al momento dell'esame di detta domanda, è stato successivamente annullato, con effetto retroattivo, a causa di un'irregolarità della procedura di assegnazione di tale contratto, irregolarità non imputabile all'agricoltore, indipendentemente dalla data di annullamento di detto contratto.

(Omissis)

