

Forza maggiore nei premi FEASR: la riforma legislativa può esonerare dal rimborso, ma la norma facoltativa non fonda la responsabilità dello Stato

Corte di giustizia UE, Sez. VII 24 settembre 2026, in causa C-600/25 - Schalin, pres.; Gavalec, est.; Biondi, avv. gen. - M.P.M. c. Ministerstvo na zemedelieto i hranite ed a.

Agricoltura e foreste – Politica agricola comune (PAC) – Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) – Misure di sostegno allo sviluppo rurale – Regolamento (CE) n. 1974/2006 – Articolo 47 – Contratto di locazione o di affitto – Contratto di locazione stipulato tra un'amministrazione comunale e il beneficiario degli aiuti – Impegno per cinque anni – Risoluzione del contratto di locazione a seguito di una riforma legislativa – Obbligo di rimborsare una parte o la totalità degli aiuti percepiti – Impossibilità di adattamento degli impegni a una nuova situazione dell'azienda interessata – Nozioni di “forza maggiore” e di “circostanze eccezionali” – Principi del diritto dell'Unione – Responsabilità degli Stati membri per i danni causati ai singoli da violazioni del diritto dell'Unione – Presupposti per la sussistenza – Norma intesa a conferire diritti ai singoli.

(Omissis)

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione, da un lato, dell'articolo 47, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1974/2006 della Commissione, del 15 dicembre 2006, recante disposizioni di applicazione del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (GU 2006, L 368, pag. 15), come modificato dal regolamento (CE) n. 434/2007 della Commissione, del 20 aprile 2007 (GU 2007, L 104, pag. 8) (in prosieguo: il «regolamento n. 1974/2006»), in combinato disposto con il considerando 37 del regolamento n. 1974/2006 e, dall'altro, dell'articolo 2, paragrafo 2, 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 n. 485/2008 (GU 2013, L 347, pag. 549, e rettifica GU 2016, L 130, pag. 13), in combinato disposto con il considerando 5 del regolamento n. 1306/2013.

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia che vede opposti, da un lato, M.P.M., un agricoltore bulgaro, e, dall'altro, il Ministerstvo na zemedelieto i hranite (Ministero dell'Agricoltura e dell'Alimentazione, Bulgaria); il Darzhaven fond «Zemedelie» – Sofia (Fondo nazionale per l'Agricoltura – Sofia, Bulgaria) (in prosieguo: il «Fondo nazionale per l'Agricoltura»), e il Varhoven administrativen sad (Corte suprema amministrativa, Bulgaria), con cui il ricorrente intende ottenere il risarcimento del danno che ritiene di aver subito essendo stato obbligato a rimborsare il 50% dell'importo delle sovvenzioni agricole che aveva percepito.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

Regolamento n. 1698/2005

3 Il 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), è stato abrogato dal regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio (GU 2013, L 347, pag. 487). Tuttavia, conformemente all'articolo 88, secondo comma, del regolamento n. 1305/2013, il regolamento n. 1698/2005 continua ad applicarsi agli interventi realizzati nell'ambito dei programmi approvati dalla Commissione europea ai sensi del medesimo regolamento anteriormente al 1° gennaio 2014.

4 L'articolo 36 del regolamento n. 1698/2005, intitolato «Misure», così dispone:

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

- a) misure intese a promuovere l'utilizzo sostenibile dei terreni agricoli, in particolare:
 - i) indennità a favore degli agricoltori delle zone montane [per compensare gli svantaggi naturali];
 - ii) indennità a favore degli agricoltori delle zone caratterizzate da svantaggi naturali, diverse dalle zone montane;
- (...).

5 L'articolo 37 di tale regolamento, intitolato «Indennità a favore delle zone montane e di altre zone caratterizzate da svantaggi naturali», ai paragrafi 1 e 2, prevedeva quanto segue:

«1. Le indennità di cui all'articolo 36, lettera a), punti i) e ii), sono versate annualmente per ettaro di superficie agricola (...) ai sensi della decisione 2000/115/CE della Commissione, del 24 novembre 1999, relativa alle definizioni delle caratteristiche, all'elenco dei prodotti agricoli, alle eccezioni alle definizioni e alle regioni e circoscrizioni per la realizzazione delle indagini comunitarie sulla struttura delle aziende agricole [(GU 2000, L 38, pag. 1)].

Le indennità sono intese a compensare gli agricoltori dei costi aggiuntivi e della perdita di reddito derivanti dagli svantaggi

che ostacolano la produzione agricola nella zona interessata.

2. Possono beneficiare delle indennità gli agricoltori che si impegnano a proseguire l'attività agricola nelle zone designate ai sensi dell'articolo 50, paragrafi 2 e 3, per almeno cinque anni a decorrere dal primo pagamento».

Regolamento n. 1974/2006

6 Il regolamento n. 1974/2006 è stato abrogato dal regolamento delegato (UE) n. 807/2014 della Commissione, dell'11 marzo 2014, che integra talune disposizioni del regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che introduce disposizioni transitorie (GU 2014, L 227, pag. 1). Tuttavia, in forza dell'articolo 19, secondo comma, di tale regolamento delegato, il regolamento n. 1974/2006 continua ad applicarsi ad operazioni attuate a norma dei programmi approvati dalla Commissione ai sensi del regolamento n. 1698/2005 anteriormente al 1° gennaio 2014.

7 Il considerando 37 del regolamento n. 1974/2006 enuncia quanto segue:

«È necessario adottare disposizioni comuni a più misure, con particolare riguardo all'attuazione di operazioni integrate, alle misure d'investimento, alla cessione di un'azienda nel corso del periodo di esecuzione di un impegno che costituisce la condizione per la concessione del sostegno, all'aumento della superficie aziendale e alla definizione delle varie categorie di forza maggiore o circostanze eccezionali».

8 L'articolo 47 di tale regolamento è così formulato:

«1. Gli Stati membri possono riconoscere, in particolare, le seguenti categorie di forza maggiore o circostanze eccezionali, nelle quali rinunceranno al rimborso totale o parziale degli aiuti percepiti dal beneficiario:

- a) decesso del beneficiario;
- b) incapacità professionale di lunga durata del beneficiario;
- c) espropriazione di una parte rilevante dell'azienda, se detta espropriazione non era prevedibile al momento dell'assunzione dell'impegno;
- d) calamità naturale grave che colpisce in misura rilevante la superficie agricola dell'azienda;
- e) distruzione fortuita dei fabbricati aziendali adibiti all'allevamento;
- f) epizoozia che colpisce la totalità o una parte del patrimonio zootecnico del beneficiario.

2. I casi di forza maggiore o le circostanze eccezionali sono notificati per iscritto dal beneficiario o dal suo rappresentante all'autorità competente entro dieci giorni lavorativi a decorrere dal giorno in cui il beneficiario o il rappresentante stesso è in grado di provvedervi, unitamente alle relative prove richieste dall'autorità competente».

Regolamento n. 1305/2013

9 L'articolo 47 del regolamento n. 1305/2013, intitolato «Norme sui pagamenti basati sulla superficie», al paragrafo 4 così dispone:

«Il rimborso dell'aiuto ricevuto non è richiesto in caso di forza maggiore e nelle circostanze eccezionali di cui all'articolo 2 del regolamento[n. 1306/2013]».

Regolamento n. 1306/2013

10 Il considerando 5 del regolamento n. 1306/2013 enuncia quanto segue:

«Per assicurare la coerenza tra le prassi degli Stati membri e l'applicazione armonizzata della clausola di forza maggiore da parte degli Stati membri, il presente regolamento dovrebbe prevedere, ove opportuno, deroghe in casi di forza maggiore e in circostanze eccezionali, nonché un elenco non esaustivo dei possibili casi di forza maggiore e di circostanze eccezionali che dovrebbero essere riconosciuti dalle autorità nazionali competenti. Tali autorità dovrebbero adottare decisioni sui casi di forza maggiore o sulle circostanze eccezionali caso per caso, sulla base delle pertinenti prove, ed applicando il concetto di forza maggiore nell'ambito del diritto agrario dell'Unione alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia».

11 Intitolato «Termini usati nel presente regolamento», l'articolo 2 dello stesso, al suo paragrafo 2, così dispone:

«Ai fini del finanziamento, della gestione e del monitoraggio della [politica agricola comune (PAC)], la "forza maggiore" e le "circostanze eccezionali" possono essere, in particolare, riconosciute nei seguenti casi:

- a) il decesso del beneficiario;
- b) l'incapacità professionale di lunga durata del beneficiario;
- c) una calamità naturale grave che colpisce seriamente l'azienda;
- d) la distruzione fortuita dei fabbricati aziendali adibiti all'allevamento;
- e) un'epizoozia o una fitopatia che colpisce la totalità o una parte, rispettivamente, del patrimonio zootecnico o delle colture del beneficiario;
- f) l'esproprio della totalità o di una parte consistente dell'azienda se tale esproprio non poteva essere previsto alla data di presentazione della domanda».

12 L'articolo 121 di detto regolamento dispone quanto segue:

«1. Il presente regolamento entra in vigore il giorno della pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*. Esso è applicabile a decorrere dal 1° gennaio 2014.

2. Si applicano tuttavia le disposizioni seguenti:

- a) gli articoli 7, 8, 16, 25, 26 e 43 a decorrere dal 16 ottobre 2013;

- b) gli articoli 18 e 40 per le spese effettuate a decorrere dal 16 ottobre 2013;
- c) l'articolo 52 a decorrere dal 1° gennaio 2015».

Diritto bulgaro

La legge sulla proprietà e lo sfruttamento dei terreni agricoli

13 L'articolo 37i dello *Zakon za sobstvenostta i polzvaneto na zemedelskite zemi* (legge sulla proprietà e lo sfruttamento dei terreni agricoli) (DV n. 17, del 1° marzo 1991), ai suoi paragrafi 1 e 4, prevede quanto segue:

«(1) I pascoli, i campi e i prati dello *Darzhaven pozemlen fond* (Fondo statale fondiario, Bulgaria) e del fondo comunale fondiario sono concessi in locazione o affitto, conformemente all'articolo 24a, paragrafo 2, ai proprietari o ai titolari di allevamenti che detengono animali da pascolo registrati nel sistema integrato di informazione della *Balgarska agentsia po bezopasnost na hranite* [Agenzia bulgara per la sicurezza alimentare], in funzione del numero e del tipo di animali registrati, a un prezzo determinato da un meccanismo di mercato. I pascoli, i campi e i prati del Fondo statale fondiario e del fondo comunale fondiario sono concessi in locazione o affitto a persone che non hanno debiti fiscali nei confronti del Fondo nazionale per l'Agricoltura, del Fondo statale fondiario o del fondo comunale fondiario, né ancora obblighi relativi ai terreni ai sensi dell'articolo 37c, paragrafo 3, punto 2.

(...)

(4) I pascoli, i campi e i prati sono ripartiti tra gli aventi diritto che possiedono allevamenti registrati nella rispettiva superficie fondiaria, in base al numero e al tipo di animali da pascolo registrati, secondo i pascoli, i campi e i prati legalmente posseduti o utilizzati, ma entro un limite di 15 deciare per unità di bestiame nelle proprietà dalla prima alla settima categoria e/o di 30 deciare per unità di bestiame nelle proprietà dall'ottava alla decima categoria. Alle persone ammissibili che allevano bovini per la produzione di carne e animali di razze indigene (autoctone) sono assegnate fino a 20 deciare per unità animale nelle proprietà dalla prima alla settima categoria e fino a 40 deciare per unità animale nelle proprietà dall'ottava alla decima categoria. Ai soggetti aventi diritto che allevano bovini da latte o da carne, ovini e/o caprini riconosciuti per il sostegno nell'ambito delle attività delle sottomisure "Indennità per la conversione all'agricoltura biologica" e "Indennità per il mantenimento dell'agricoltura biologica", incluse nella componente "allevamento biologico", è assegnata una superficie in ragione di un massimo di 0,15 unità di bestiame per ettaro, indipendentemente dalla categoria della proprietà».

Legge di modifica

14 L'11 agosto 2015 è stata pubblicata nel *Darzhaven vestnik* n. 61 una legge recante modifica della legge sulla proprietà e lo sfruttamento dei terreni agricoli (in prosieguo: la «legge di modifica»). Il paragrafo 15 delle disposizioni transitorie e finali della legge di modifica così dispone:

«(1) I beneficiari che, prima del 24 febbraio 2015, hanno stipulato contratti di locazione o di affitto di pascoli, campi e prati del Fondo statale fondiario e del fondo comunale fondiario sono tenuti ad adeguare i contratti ai requisiti dell'articolo 37i, paragrafi 1 e 4, entro il 1° febbraio 2016.

(2) I beneficiari approvati nell'ambito della sezione di cui all'articolo 3, paragrafo 3, del decreto n. 4 del 24 febbraio 2015, relativo all'attuazione della misura 11 "Agricoltura biologica" del Programma di sviluppo rurale 2014-2020 (...) che, prima del 24 febbraio 2015, hanno stipulato contratti di locazione o di affitto di pascoli, campi e prati del Fondo statale fondiario e del fondo comunale fondiario e la cui totalità degli animali da pascolo e dei pascoli siano autorizzati per il sostegno, sono tenuti, prima del 1° febbraio 2016, ad adeguare i contratti ai requisiti dell'articolo 37i, paragrafo 1, rispettando il rapporto di almeno 0,15 unità animali per ettaro, indipendentemente dalla categoria.

(3) I contratti di locazione o di affitto di pascoli, campi e prati del Fondo statale fondiario e del fondo comunale fondiario che non sono resi conformi entro il termine di cui ai paragrafi 1 o 2 sono risolti dal sindaco del comune o dal direttore della [Direzione regionale dell'Agricoltura (Bulgaria)]

(...))».

Decreto n. 11/2008

15 La *naredba* n. 11 za usloviata i reda za prilagane na myarka 211 «*Plashtania na zemedelski stopani za prirodni ograničenja v planinskie rayoni*» i myarka 212 «*Plashtania na zemedelski stopani v rayoni s ograničenja, razlichni ot planinskie rayoni*» ot Programata za razvitie na selskite rayoni za perioda 2007-2013 (decreto n. 11, relativo alle condizioni e alle modalità di attuazione della misura 211 «Indennità a favore degli agricoltori delle zone montane caratterizzate da svantaggi naturali» e della misura 212 «Indennità a favore degli agricoltori delle zone caratterizzate da svantaggi naturali, diverse dalle zone montane» del programma di sviluppo rurale per il periodo 2007-2013), del 3 aprile 2008 (DV n. 40, del 18 aprile 2008; in prosieguo: il «decreto n. 11/2008»), al suo articolo 1, paragrafo 1, prevede quanto segue:

«Il presente decreto disciplina le condizioni e le modalità di attuazione delle seguenti misure del programma di sviluppo rurale 2007-2013, finanziato dal [Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)]:

1. "Indennità a favore degli agricoltori delle zone montane caratterizzate da svantaggi naturali";

2. "Indennità a favore degli agricoltori delle zone caratterizzate da svantaggi naturali, diverse dalle zone montane»».

16 Ai sensi dell'articolo 2 del decreto n. 11/2008, gli agricoltori che hanno presentato una domanda di sostegno nell'ambito di una delle misure di cui all'articolo 1, paragrafo 1, del medesimo, devono svolgere l'attività agricola in zone montane o in zone svantaggiate diverse dalle zone montane per l'intera durata del sostegno.

17 L'articolo 4, paragrafo 1, di tale decreto così stabilisce:

«I richiedenti il sostegno ai sensi del presente decreto sono tenuti a:

(...)

3. presentare una domanda di sostegno ogni anno dopo il primo pagamento dell'indennità compensativa, dichiarando i terreni della zona svantaggiata interessata;

(...)).».

18 L'articolo 14 del decreto n. 11/2008 è formulato come segue:

«(1) L'agricoltore che non presenti una domanda di sostegno finanziario durante il periodo d'impegno quinquennale è escluso dal beneficio degli aiuti previsti dal presente decreto ed è tenuto a restituire gli importi percepiti a titolo di pagamento delle indennità compensative per le zone svantaggiate fino a quel momento, o parte di tali importi, a seconda dell'anno in cui ha posto fine alla sua partecipazione alle misure, come segue:

(1) dopo il primo anno, al 100%;

(2) dopo il secondo anno, al 75%;

(3) dopo il terzo anno, al 50%;

(4) dopo il quarto anno, al 25%.

(...)

(3) I fondi di cui al paragrafo 1 sono recuperati con gli interessi legali a partire dalla data di notifica all'agricoltore dell'obbligo di restituzione dell'importo fino alla data dell'effettivo rimborso o dell'effettiva detrazione dell'importo.

(...)).».

19 Ai sensi del successivo articolo 15:

«(1) In caso di forza maggiore o di circostanze eccezionali, l'articolo 14 non si applica, l'impegno è risolto e non è richiesto il rimborso parziale o totale dell'aiuto finanziario percepito dall'agricoltore.

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

20 A norma del paragrafo 1, punto 3, delle disposizioni complementari, ai sensi di detto decreto si intende per «forza maggiore» o «circostanze eccezionali»:

a) il decesso del beneficiario;

b) l'incapacità professionale di lunga durata del beneficiario;

c) l'esproprio di una parte consistente dell'azienda se tale esproprio non poteva essere previsto al momento dell'assunzione dell'impegno;

d) una calamità naturale grave che colpisce in misura rilevante la superficie agricola dell'azienda;

(...)).».

Legge sulla responsabilità dello Stato

21 L'articolo 1, paragrafi 1 e 2, dello Zakon za otgovornostta na darzhavata i obshtinite za vredi (legge sulla responsabilità dello Stato e dei comuni per i danni causati) (DV n. 60, del 5 agosto 1988), nella versione applicabile al procedimento principale (in prosieguo: la «legge sulla responsabilità dello Stato»), così dispone:

«(1) Lo Stato e i comuni rispondono dei danni sorti in capo a cittadini e persone giuridiche a seguito di atti, azioni o omissioni illegittimi dei loro organi o agenti nell'esercizio della o in relazione alla loro attività amministrativa.

(2) I ricorsi proposti ai sensi del paragrafo 1 sono esaminati conformemente alla procedura prevista dall'Administrativnoprotsesualen kodeks [(codice di procedura amministrativa)]».

22 L'articolo 2c, paragrafo 1, punto 1, e paragrafo 2, della legge sulla responsabilità dello Stato prevede quanto segue:

«(1) Qualora il danno derivi da una violazione sufficientemente qualificata del diritto dell'Unione, le azioni sono esaminate dai giudici in conformità al:

1. codice di procedura amministrativa, per quanto riguarda i danni di cui all'articolo 1, paragrafo 1, nonché quelli causati dall'attività giurisdizionale dei giudici amministrativi e del Varhoven administrativen sad (Corte suprema amministrativa);

(...)

(2) Qualora un'azione ai sensi del paragrafo 1 sia diretta contro più convenuti, essa viene esaminata secondo le modalità previste dal codice del processo amministrativo se la parte del procedimento è un tribunale amministrativo, il Varhoven administrativen sad (Corte suprema amministrativa) o una persona giuridica, per danni causati nell'ambito di un'attività amministrativa o in occasione di quest'ultima».

23 Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, della legge sulla responsabilità dello Stato, «[q]ualora l'azione sia intentata contro più convenuti, questi ultimi rispondono in solido».

Legge sulle obbligazioni e i contratti

24 L'articolo 53 dello Zakon za zadalzhnieniyata i dogovorite (legge sulle obbligazioni e sui contratti), nella versione

applicabile al procedimento principale, così dispone:

«Se il danno è stato causato da più persone, queste ultime sono ritenute responsabili in solido».

25 Ai sensi dell'articolo 122 della legge sulle obbligazioni e sui contratti, nella versione applicabile al procedimento principale:

«Il creditore può esigere l'adempimento dell'intera obbligazione da parte di qualsiasi debitore (...)».

Codice di procedura in materia di imposte e contributi sociali

26 L'articolo 162 del Danachno-osiguritelen protsesualen kodeks (codice di procedura in materia di imposte e contributi sociali), nella versione applicabile al procedimento principale, è così formulato:

«(1) I crediti dello Stato e quelli dei comuni sono pubblici o privati.

(2) Sono crediti pubblici dello Stato e crediti pubblici dei comuni i crediti:

(...)

8. (...) per gli importi indebitamente versati e pagati in eccesso e per i fondi indebitamente percepiti o acquisiti in relazione a progetti finanziati con fondi dell'Unione europea, compreso il relativo cofinanziamento nazionale, che sorgono sulla base di un atto amministrativo, comprese rettifiche finanziarie, anticipi versati in eccesso, superamenti dei tassi superiori ai limiti fissati nel bilancio del progetto, finanziamenti incrociati, nonché ammende e altre sanzioni pecuniarie previste dalla legislazione nazionale e dell'Unione europea;

9. (...) gli interessi sui crediti di cui ai punti da 1 a 8».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

27 M.P.M., un agricoltore, ha stipulato nel 2012 contratti di locazione di terreni agricoli per una durata di cinque anni con il fondo statale fondiario. Al fine di ottenere aiuti nell'ambito delle misure 211 «Indennità a favore degli agricoltori delle zone montane caratterizzate da svantaggi naturali» (in prosieguo: la «misura 211») e 212 «Indennità a favore degli agricoltori delle zone caratterizzate da svantaggi naturali, diverse dalle zone montane» (in prosieguo: la «misura 212») del programma di sviluppo rurale 2007-2013, egli si è impegnato a mantenere tali terreni in buono stato agricolo ed ecologico.

28 Nell'agosto 2015 il paragrafo 15 delle disposizioni transitorie e finali della legge di modifica ha tuttavia imposto agli utilizzatori che avevano concluso, prima del 24 febbraio 2015, contratti di locazione o di affitto di pascoli, campi e prati del fondo statale fondiario o di fondi comunali fondiari di conformare tali contratti ai requisiti di cui all'articolo 37i, paragrafi 1 e 4, della legge sulla proprietà e lo sfruttamento dei terreni agricoli, prima del 1° febbraio 2016, a pena della risoluzione di detti contratti (in prosieguo: la «riforma dell'agosto 2015»). A seguito della riforma dell'agosto 2015, tali pascoli, campi e prati potevano essere concessi in locazione o affitto, solo ai proprietari o ai titolari di allevamenti che detenevano animali da pascolo registrati nel sistema integrato di informazione dell'Agenzia bulgara per la sicurezza alimentare.

29 Non disponendo delle risorse finanziarie necessarie per conformarsi a tali requisiti, M.P.M. ha chiesto la risoluzione dei suoi contratti di locazione. La risoluzione ha avuto effetto il 1° ottobre 2015. M.P.M. ha quindi informato il Fondo nazionale per l'Agricoltura di non essere più in grado di presentare una domanda di aiuto per gli anni 2016 e 2017 e che, di conseguenza, non avrebbe potuto rispettare l'impegno assunto per cinque anni nel corso del 2012.

30 Il 23 aprile 2020, basandosi sull'articolo 14, paragrafo 1, punto 3, del decreto n. 11/2008, il Fondo nazionale per l'Agricoltura ha adottato due decisioni (in prosieguo, congiuntamente: le «due decisioni del 23 aprile 2020»), con le quali ha escluso M.P.M. dal sostegno per le misure 211 e 212 e ha accertato due crediti pubblici, rispettivamente, di 724, 92 e di 9 191, 56 leva bulgari (BGN) (circa EUR 371 e EUR 4 700), corrispondenti al 50% dell'importo totale che gli era stato versato a titolo di queste due misure per le campagne dal 2013 al 2015. Tale fondo ha, in sostanza, considerato, da un lato, che l'impegno sottoscritto avrebbe potuto essere rispettato dichiarando altri terreni situati nella zona svantaggiata e, dall'altro, che la riforma dell'agosto 2015 non poteva costituire un «caso di forza maggiore o di circostanze eccezionali», ai sensi dell'articolo 15 di tale decreto.

31 In un primo momento, ritenendo che la riforma dell'agosto 2015 costituisse un «caso di forza maggiore o circostanze eccezionali», cosicché egli avrebbe dovuto essere esentato dal rimborso dell'aiuto finanziario che aveva percepito, M.P.M. ha contestato le due decisioni del 23 aprile 2020 con due distinti ricorsi proposti dinanzi all'Administrativen sad Plovdiv (Tribunale amministrativo di Plovdiv, Bulgaria). Tale tribunale ha accolto uno dei due ricorsi e respinto l'altro.

32 In cassazione, il Varhoven administrativen sad (Corte suprema amministrativa) ha, in sostanza, confermato la validità di queste due decisioni del 23 aprile 2020 con due sentenze pronunciate, rispettivamente, l'8 ottobre e il 10 novembre 2021. In sostanza, detto tribunale ha ritenuto che la riforma dell'agosto 2015 non costituisse né un caso di forza maggiore né una circostanza eccezionale, dal momento che M.P.M. avrebbe potuto utilizzare altri terreni per rispettare il suo impegno pluriennale. Detto tribunale ha altresì dichiarato che l'elenco dei casi di forza maggiore di cui al paragrafo 1, punto 3, del decreto n. 11/2008 era esaustivo e che tale disposizione era conforme all'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento n. 1306/2013. Esso ha infine sottolineato che M.P.M. avrebbe potuto, entro il termine di legge, conformare la sua azienda ai requisiti imposti dalla riforma dell'agosto 2015.

33 Nell'ambito dell'impugnazione da lui proposta avverso la sentenza dell'Administrativen sad Plovdiv (Tribunale

amministrativo di Plovdiv), che aveva rigettato il suo ricorso in primo grado, M.P.M. aveva chiesto al Varhoven administrativen sad (Corte suprema amministrativa) di sottoporre alla Corte quattro questioni pregiudiziali. Esse miravano a sapere se l'elenco dei casi di forza maggiore di cui all'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento n. 1306/2013 fosse esaudivo e, più in generale, se, escludendo, nel caso di specie, il ricorrere di un «caso di forza maggiore» o di una «circostanza eccezionale», il paragrafo 1, punto 3, delle disposizioni complementari del decreto n. 11/2008 fosse compatibile con tale articolo 2, paragrafo 2.

34 Il Varhoven administrativen sad (Corte suprema amministrativa) non aveva tuttavia accolto tale richiesta di rinvio pregiudiziale, ritenendo che le questioni così suggerite fossero generiche e ipotetiche e che esse riguardassero l'esame dei fatti e non già la mancanza di chiarezza di detto articolo 2, paragrafo 2. Tale giudice ha altresì rilevato che M.P.M. non aveva depositato alcuna domanda di aiuto e che, per quanto riguarda la misura 211, egli non aveva informato della situazione il Fondo nazionale per l'Agricoltura, ossia l'organismo pagatore.

35 In un secondo momento, M.P.M. ha proposto, dinanzi all'Administrativen sad Plovdiv (Tribunale amministrativo di Plovdiv), tre ricorsi per responsabilità nei confronti dello Stato bulgaro al fine di ottenere il risarcimento dei danni materiali e morali, che egli stima in BGN 13 708,81 (circa EUR 7 011), per il primo, e in BGN 1 000 (circa EUR 511), per il secondo, unitamente agli interessi di legge. A suo avviso, il Ministero dell'Agricoltura e dell'Alimentazione, adottando il decreto n. 11/2008; il vicedirettore esecutivo del Fondo nazionale per l'Agricoltura, adottando le due decisioni del 23 aprile 2020, e il Varhoven administrativen sad (Corte suprema amministrativa), pronunciando le sue sentenze dell'8 ottobre e del 10 novembre 2021, hanno violato in modo manifesto il diritto dell'Unione.

36 Con sentenza del 29 novembre 2024, l'Administrativen sad Plovdiv (Tribunale amministrativo di Plovdiv) ha riunito le cause aventi ad oggetto i ricorsi di M.P.M. e ha respinto questi ultimi considerando che l'articolo 15 del decreto n. 11/2008, letto in combinato disposto con il paragrafo 1, punto 3, delle disposizioni complementari di tale decreto, non violava l'articolo 47, paragrafo 4, del regolamento n. 1305/2013. In ogni caso, non sarebbe stato dimostrato che le prove della «forza maggiore» o di «circostanze eccezionali» siano state notificate per iscritto al Fondo nazionale per l'Agricoltura a cura di M.P.M., di qualsiasi altra soggetto da lui incaricato ovvero del suo avente causa, entro il termine di 10 giorni lavorativi a decorrere dalla data in cui era in grado di farlo, contrariamente a quanto richiesto dall'articolo 15, paragrafo 2, di tale decreto.

37 Inoltre, le disposizioni del diritto dell'Unione eccepite da M.P.M. non mirerebbero direttamente a conferire diritti a singoli, cosicché mancherebbe una delle condizioni per il sorgere della responsabilità di uno Stato membro per violazione del diritto dell'Unione.

38 Inoltre, l'Administrativen sad Plovdiv (Tribunale amministrativo di Plovdiv) ha statuito che M.P.M. non aveva sollevato dinanzi al Varhoven administrativen sad (Corte suprema amministrativa) alcuna questione che richiedesse un'interpretazione supplementare, sicché non si può ritenere che tale giudice avesse violato il diritto dell'Unione non avendo adito la Corte in via pregiudiziale in tale causa.

39 Infine, secondo l'Administrativen sad Plovdiv (Tribunale amministrativo di Plovdiv), nel caso di specie non è stata dimostrata neppure un'incompatibilità manifesta con la giurisprudenza della Corte in materia, in quanto la sentenza del 18 gennaio 2024, Askos Properties (C-656/22, EU:C:2024:56), fatta valere da M.P.M., è successiva alle decisioni amministrative e giurisdizionali di cui si tratta nel procedimento principale.

40 M.P.M. ha proposto ricorso per cassazione avverso la sentenza del 29 novembre 2024 dinanzi al Varhoven administrativen sad (Corte suprema amministrativa), giudice del rinvio.

41 Quest'ultimo ritiene che dall'articolo 88 del regolamento n. 1305/2013 nonché dall'articolo 19 del regolamento delegato n. 807/2014 risulti che i regolamenti nn. 1698/2005 e 1974/2006 sono applicabili al procedimento principale, al pari del decreto n. 11/2008.

42 Il giudice del rinvio ritiene, in primo luogo, che l'articolo 47 del regolamento n. 1974/2006 crei diritti, cosicché un singolo può invocarlo direttamente per tentare di essere dispensato dal rimborso di una parte o della totalità dell'aiuto ricevuto.

43 In secondo luogo, il giudice del rinvio ritiene che il Fondo nazionale per l'Agricoltura abbia violato il diritto dell'Unione adottando le due decisioni del 23 aprile 2020. Esso considera infatti che il beneficiario di un aiuto debba utilizzare lo stesso terreno o, quanto meno, un terreno situato nella stessa zona montana che presenta svantaggi. Inoltre, tale giudice dubita che M.P.M. abbia avuto la possibilità di utilizzare terreni diversi da quelli messi a sua disposizione dal Fondo statale fondiario, e in particolare terreni appartenenti a privati, di registrare un'azienda zootecnica nel sistema informativo integrato dell'Agenzia bulgara per la sicurezza alimentare entro un termine di sei mesi e, infine, di trasferire ad un'altra persona l'impegno personale da lui assunto.

44 In terzo luogo, il giudice del rinvio rileva che, nelle sue sentenze dell'8 ottobre e del 10 novembre 2021, esso ha considerato che il fatto che il decreto n. 11/2008 non riprenda le due fattispecie menzionate all'articolo 47, lettere e) e f), del regolamento n. 1974/2006 non può comportare un conflitto tra questi due atti, dal momento che tale articolo 47 contiene un elenco non esaustivo.

45 In quarto luogo, tale giudice si chiede se esso abbia violato in modo manifesto il diritto dell'Unione nelle sue sentenze dell'8 ottobre e del 10 novembre 2021, ivi dichiarando che l'elenco dei casi di forza maggiore di cui al paragrafo

1, punto 3, delle disposizioni complementari del decreto n. 11/2008 era esaustivo e che tale disposizione regolamentare era conforme al regolamento n. 1306/2013, senza ritenere utile accogliere la richiesta di M.P.M. di interpellare la Corte in via pregiudiziale su tale punto. A questo riguardo detto giudice ammette che la propria giurisprudenza è contraddittoria, poiché in talune decisioni esso ha ritenuto che l'elenco di cui all'articolo 47, paragrafo 1, del regolamento n. 1974/2006 e all'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento n. 1306/2013 non sia esaustivo, mentre, in altre decisioni, esso ha dichiarato il contrario.

46 Ciò premesso, il giudice del rinvio rileva che, nella sentenza del 10 novembre 2021, per quanto riguarda la misura 211, esso ha ritenuto, sulla base delle prove raccolte, che il beneficiario non avesse notificato all'autorità amministrativa il verificarsi di una circostanza di forza maggiore entro il termine previsto all'articolo 15, paragrafo 2, del decreto n. 11/2008, il quale riprende fedelmente, su tale punto, l'articolo 47, paragrafo 2, del regolamento n. 1974/2006. Per contro, nella sentenza dell'8 ottobre 2021, tale giudice ha sottolineato, per quanto riguarda la misura 212, che detto obbligo di notifica era stato rispettato.

47 Ciò premesso, il Varhoven administrativen sad (Corte suprema amministrativa) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'articolo 47, paragrafo 1, del regolamento n. 1974/2006 debba essere interpretato nel senso che rientra nei casi di "forza maggiore o circostanze eccezionali" anche un caso in cui il beneficiario dell'aiuto perda il diritto di utilizzare i beni della proprietà fondiaria statale concessi in affitto a causa della risoluzione del contratto di affitto in conseguenza di una modifica legislativa entrata in vigore successivamente all'assunzione di un impegno pluriennale, la quale fissa una nuova condizione per l'utilizzo di tali terreni da parte del beneficiario, ed egli abbia adottato tutte le misure che gli era possibile adottare, senza incorrere in sacrifici eccessivi, per conformare il corrispondente contratto di affitto alla nuova condizione introdotta.

2) In caso di risposta affermativa alla prima questione: se sussista una violazione manifesta del diritto dell'Unione da parte di autorità amministrative e giurisdizionali nazionali che hanno tratto conclusioni opposte sotto il profilo fattuale e giuridico e hanno di conseguenza negato al beneficiario l'esenzione dall'obbligo di rimborsare l'aiuto percepito. Se, ai fini della soluzione di tale questione, sia rilevante il fatto che esiste, in casi simili, una giurisprudenza contraddittoria dell'organo giurisdizionale di ultimo grado.

3) Se possa sussistere una violazione manifesta del diritto dell'Unione quando il giudice che statuisce sul risarcimento del danno accerti che il giudice nazionale che ha emesso una sentenza definitiva ha valutato erroneamente i fatti e le prove, e tale valutazione erronea abbia dato luogo ad una conclusione del tutto errata sotto il profilo fattuale concernente il fatto più importante dal punto di vista giuridico. Se, in un procedimento come il procedimento principale, sia ammissibile che il giudice che statuisce sul risarcimento del danno verifichi la correttezza della decisione giudiziaria definitiva e, nel farlo, anche la valutazione dei fatti e delle prove su cui si sono fondate le conclusioni di fatto e diritto del giudice nazionale che ha emesso la sentenza dalla quale deriverebbero i presunti danni.

4) In caso di risposta affermativa alla prima questione: se sussista nel caso concreto una violazione manifesta del diritto dell'Unione, alla luce del considerando 5 del regolamento (UE) n. 1306/2013 e del principio della certezza del diritto, da parte di un giudice nazionale che ha emesso una sentenza definitiva rifiutando di proporre una domanda di pronuncia pregiudiziale vertente sull'interpretazione dell'articolo 2, paragrafo 2, di tale regolamento.

5) Se sussista una violazione qualificata del diritto dell'Unione nel caso in cui un'autorità amministrativa, nell'adottare un atto normativo nazionale di rango inferiore alla legge inteso all'attuazione di una disposizione del diritto dell'Unione che contiene un elenco non esaustivo di casi di forza maggiore o circostanze eccezionali, abbia limitato l'elenco esemplificativo solo ad una parte dei casi menzionati nella disposizione dell'Unione.

(6) In caso di risposta affermativa alla quinta questione: se sussista un nesso causale diretto tra tale violazione e i danni subiti dal beneficiario nel caso di specie, qualora i danni si siano verificati indirettamente, per effetto dell'interpretazione dell'atto normativo di rango inferiore alla legge da parte di altre autorità amministrative e giurisdizionali».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

48 Con la sua prima questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 47, paragrafo 1, del regolamento n. 1974/2006 debba essere interpretato nel senso che può costituire un caso «di forza maggiore» o una «circostanza eccezionale» la perdita del diritto di utilizzare i terreni oggetto di un impegno pluriennale nell'ambito del FEASR, a causa della risoluzione del contratto d'affitto conseguente a una modifica legislativa successiva alla sottoscrizione di tale impegno, che ha introdotto nuovi requisiti che condizionano il mantenimento di un siffatto contratto e sebbene il beneficiario abbia preso tutte le misure che poteva adottare, senza incorrere in un sacrificio eccessivo, per conservare tale diritto.

49 In forza dell'articolo 47, paragrafo 1, del regolamento n. 1974/2006, gli Stati membri possono riconoscere, in particolare, le sei categorie di casi di forza maggiore o di circostanze eccezionali, elencate alle lettere da a) a f) di tale paragrafo, per le quali rinunceranno al rimborso totale o parziale degli aiuti percepiti dal beneficiario.

50 Per chiarire se la risoluzione dei contratti di affitto oggetto del procedimento principale possa costituire un caso di «forza maggiore» o una «circostanza eccezionale» ai sensi dell'articolo 47, paragrafo 1, del regolamento n. 1974/2006, occorre ricordare che, nell'ambito del FEASR, la Corte ha già dichiarato che costituisce una causa di forza maggiore

qualsiasi evento dovuto a circostanze estranee all'operatore, anomale e imprevedibili, le cui conseguenze non avrebbero potuto essere evitate malgrado tutta la diligenza impiegata dall'operatore stesso (sentenza del 18 gennaio 2024, Askos Properties, C-656/22, EU:C:2024:56, punto 47 e giurisprudenza citata).

51 Detto articolo 47, paragrafo 1, prevede un'eccezione facoltativa al principio del rimborso degli aiuti da parte del beneficiario in caso di inosservanza dell'impegno sottoscritto da tale beneficiario al fine di ottenere tali aiuti e che esso doveva rispettare almeno durante il periodo di esecuzione del contratto di locazione o di affitto relativo a un terreno agricolo (v., in tal senso, sentenza del 18 gennaio 2024, Askos Properties, C-656/22, EU:C:2024:56, punto 44).

52 Dal considerando 37 e dall'articolo 47, paragrafo 1, del regolamento n. 1974/2006 risulta che l'elenco di cui a tale disposizione non è esaustivo, sicché la nozione di caso di «forza maggiore» o quella di «circostanze eccezionali», nell'accezione di detta disposizione, è idonea a comprendere casi che non figurano in tale elenco. Peraltro, sebbene detto elenco contenga solo fatti oggettivi, l'interessato che fa valere un caso di «forza maggiore» o «circostanze eccezionali» deve anche essere in grado di dimostrare di essersi premunito contro le conseguenze dell'evento anomalo, adottando misure appropriate senza incorrere in sacrifici eccessivi (sentenza del 18 gennaio 2024, Askos Properties, C-656/22, EU:C:2024:56, punti 48 e 49).

53 Sulla base di tali elementi, la Corte ha statuito, al punto 62 della sentenza del 18 gennaio 2024, Askos Properties (C-656/22, EU:C:2024:56), che una riforma come quella dell'agosto 2015 era idonea a costituire una «forza maggiore o una «circostanza eccezionale», ai sensi dell'articolo 47, paragrafo 1, del regolamento n. 1974/2006.

54 Nel caso di specie, alla luce dei dubbi espressi dal giudice del rinvio quanto alla possibilità per M.P.M., da un lato, di affittare terreni appartenenti a soggetti diversi dallo Stato bulgaro e, dall'altro, di ottenere le autorizzazioni di esercizio richieste entro i termini impartiti, non sembra che M.P.M. fosse in grado di conformarsi ai nuovi requisiti introdotti dalla riforma dell'agosto 2015.

55 Ciò premesso, conformemente all'articolo 47, paragrafo 2, del regolamento n. 1974/2006, ripreso all'articolo 15, paragrafo 2, del decreto n. 11/2008, per godere dell'eccezione facoltativa al principio del rimborso degli aiuti enunciata all'articolo 47, paragrafo 1, di tale regolamento, il beneficiario di questi ultimi o il suo rappresentante deve notificare per iscritto all'autorità competente i casi di forza maggiore o le circostanze eccezionali, entro dieci giorni lavorativi a decorrere dal giorno in cui è in grado di provvedervi, unitamente alle relative prove richieste dall'autorità competente.

56 Orbene, dalla decisione di rinvio risulta che, sebbene tale condizione sia stata osservata per la misura 212, essa non lo è stata invece per la misura 211.

57 Sulla base delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla prima questione dichiarando che l'articolo 47, paragrafo 1, del regolamento n. 1974/2006 deve essere interpretato nel senso che può costituire un caso di «forza maggiore» o una «circostanza eccezionale» la perdita del diritto di utilizzare i terreni oggetto di un impegno pluriennale nell'ambito del FEASR, a causa della risoluzione del contratto d'affitto conseguente a una modifica legislativa successiva alla sottoscrizione di tale impegno, che ha introdotto nuovi requisiti che condizionano il mantenimento di un siffatto contratto, quando detta risoluzione costituisce un evento estraneo, anomalo e imprevedibile per il beneficiario e questi ha preso tutte le misure che poteva adottare, senza incorrere in sacrifici eccessivi, per conservare tale diritto.

Sulla quinta questione

58 Con la sua quinta questione, che occorre esaminare per seconda, il giudice del rinvio chiede se il principio di responsabilità di uno Stato membro per le violazioni del diritto dell'Unione ad esso imputabili debba essere interpretato nel senso che costituisce una violazione sufficientemente qualificata dell'articolo 47, paragrafo 1, del regolamento n. 1974/2006 il fatto che uno Stato membro riprenda solo parzialmente, in una normativa adottata in esecuzione di tale disposizione, l'elenco non esaustivo dei casi «di forza maggiore o circostanze eccezionali» di cui a tale articolo 47, paragrafo 1.

59 Va ricordato, in proposito, che il principio della responsabilità dello Stato per danni causati ai singoli da violazioni del diritto dell'Unione ad esso imputabili è inerente al sistema dei trattati sui quali quest'ultima è fondata (sentenza del 19 novembre 1991, Francovich e a., C-6/90 e C-9/90, EU:C:1991:428, punto 35). Tale principio vale per qualsiasi ipotesi di violazione del diritto dell'Unione da parte di uno Stato membro, indipendentemente dall'autorità pubblica autrice di tale violazione [v., in tal senso, sentenze del 5 marzo 1996, Brasserie du pêcheur e Factortame, C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79, punti 31 e 32, e del 22 dicembre 2022, Ministre de la Transition écologique e Premier ministre (Responsabilità dello Stato per l'inquinamento atmosferico), C-61/21, EU:C:2022:1015, punto 43]. Detto principio si applica anche quando la violazione di cui si tratta deriva da una decisione di un organo giurisdizionale avverso le cui decisioni non possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno (in prosieguo: un «organo giurisdizionale nazionale avverso le cui decisioni non possa proporsi un ricorso») (sentenze del 30 settembre 2003, Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, punto 50; del 28 luglio 2016, Tomášová, C-168/15, EU:C:2016:602, punto 20; dell'8 settembre 2026, Statul Român – Ministerul Finanțelor Publice e Curtea de Apel București, C-163/24, EU:C:2026:722, punto 48, nonché dell'8 settembre 2026, Ferreira da Silva e Brito e a., C-293/24, EU:C:2026:723, punti 43 e 44).

60 Inoltre, i soggetti lesi hanno diritto al risarcimento qualora siano soddisfatte tre condizioni, vale a dire che la norma giuridica dell'Unione violata sia preordinata a conferire loro diritti, che la violazione di tale norma sia sufficientemente qualificata e che esista un nesso causale diretto tra tale violazione e il danno subito da detti soggetti [v., in tal senso,

sentenze del 5 marzo 1996, *Brasserie du pêcheur e Factortame*, C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79, punto 51 nonché del 22 dicembre 2022, *Ministre de la Transition écologique e Premier ministre (Responsabilità dello Stato per l'inquinamento atmosferico)*, C-61/21, EU:C:2022:1015, punto 44].

61 Ne consegue che solo una violazione di una norma del diritto dell'Unione che ha lo scopo di conferire diritti ai singoli può far sorgere la responsabilità dello Stato. Tali diritti hanno origine non solo nei casi in cui disposizioni del diritto dell'Unione espressamente li attribuiscono, ma possono anche derivare dagli obblighi positivi o negativi che simili disposizioni impongono in maniera ben definita sia ai singoli sia agli Stati membri o alle istituzioni dell'Unione. La violazione da parte di uno Stato membro di simili obblighi positivi o negativi può infatti alterare la situazione giuridica che tali disposizioni sono destinate a creare per i singoli interessati, ostacolando l'esercizio da parte di questi ultimi dei diritti implicitamente conferiti loro in virtù delle disposizioni del diritto dell'Unione in questione, che si suppone essi possano invocare dinanzi agli organi giurisdizionali nazionali [v., in tal senso, sentenze del 22 dicembre 2022, *Ministre de la Transition écologique e Premier ministre (Responsabilità dello Stato per l'inquinamento atmosferico)*, C-61/21, EU:C:2022:1015, punti da 45 a 47, nonché dell'8 settembre 2026, *Statul Român – Ministerul Finanțelor Publice e Curtea de Apel București*, C-163/24, EU:C:2026:723, punto 53].

62 Nel caso di specie, come rilevato al punto 51 della presente sentenza, detto articolo 47, paragrafo 1, si limita a prevedere un'eccezione facoltativa al principio del rimborso degli aiuti da parte del loro beneficiario in caso di inosservanza dell'impegno da esso sottoscritto al fine di ottenere tali aiuti e che esso doveva rispettare almeno durante il periodo di esecuzione del contratto di locazione o di affitto relativo a un terreno agricolo.

63 Come risulta chiaramente dal suo tenore letterale, tale disposizione è redatta in modo permissivo nel senso che essa si limita a conferire agli Stati membri una mera facoltà di «riconoscere, in particolare, le [sei] categorie di forza maggiore o circostanze eccezionali [che essa elenca]».

64 Pertanto, gli Stati membri non sono affatto obbligati a prevedere, nel loro diritto nazionale, un'esenzione dall'obbligo di rimborso dell'aiuto di cui si tratta in caso di forza maggiore o di circostanze eccezionali.

65 Tenuto conto del margine di discrezionalità loro conferito dall'articolo 47, paragrafo 1, del regolamento n. 1974/2006, essi possono rifiutare, *sic et simpliciter*, di sancire, nel loro diritto nazionale, l'eccezione facoltativa prevista da tale disposizione. Per converso, essi hanno facoltà di riconoscere in tutto o in parte le sei categorie di casi di forza maggiore e di circostanze eccezionali menzionate in tale disposizione, o addirittura di ammetterne altre.

66 Ne consegue, da un lato, che il fatto che uno Stato membro riprenda solo parzialmente, in una normativa adottata in esecuzione di tale articolo 47, paragrafo 1, l'elenco non esaustivo di casi di «forza maggiore o circostanze eccezionali» contenuto in tale disposizione è perfettamente conforme ad essa. Una scelta del genere, da parte di uno Stato membro, non può, di conseguenza, integrare una violazione sufficientemente qualificata del diritto dell'Unione.

67 Dall'altro lato, non potendosi individuare, in detto articolo 47, paragrafo 1, un obbligo positivo ben definito incombente agli Stati membri, tale disposizione non può neppure essere considerata una norma del diritto dell'Unione preordinata a conferire diritti ai singoli, ai sensi della giurisprudenza ricordata al punto 61 della presente sentenza.

68 Tenuto conto delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla quinta questione dichiarando che il principio della responsabilità di uno Stato membro per le violazioni del diritto dell'Unione ad esso imputabili deve essere interpretato nel senso che non costituisce una violazione sufficientemente qualificata dell'articolo 47, paragrafo 1, del regolamento n. 1974/2006 il fatto che uno Stato membro riprenda solo parzialmente, in una normativa adottata in esecuzione di tale disposizione, l'elenco non esaustivo dei casi di «forza maggiore o circostanze eccezionali» di cui a tale articolo 47, paragrafo 1, posto che tale disposizione non può comunque essere considerata una norma del diritto dell'Unione preordinata a conferire diritti ai singoli.

Sulle questioni seconda, terza, quarta e sesta

69 Con le sue questioni dalla seconda alla quarta e con la sesta questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, da un lato, se i rispettivi comportamenti del Fondo nazionale per l'Agricoltura e del Varhoven administrativen sad (Corte suprema amministrativa) contestati dal ricorrente nel procedimento principale possano costituire una violazione sufficientemente qualificata di una norma del diritto dell'Unione preordinata a conferire diritti ai singoli e, dall'altro, se esista un nesso diretto tra un'eventuale violazione sufficientemente qualificata del diritto dell'Unione e i danni asseritamente subiti da costui.

70 A tal riguardo, occorre rilevare che, tenuto conto del carattere cumulativo delle tre condizioni per il sorgere della responsabilità di uno Stato membro per violazione del diritto dell'Unione, quali ricordate al punto 60 della presente sentenza, il fatto che una di esse manchi è sufficiente per respingere un ricorso per responsabilità (v., per analogia, sentenze del 9 settembre 1999, *Lucaccioni/Commissione*, C-257/98 P, EU:C:1999:402, punto 14, e dell'8 maggio 2003, *T. Port/Commissione*, C-122/01 P, EU:C:2003:259, punto 30).

71 Orbene, da un lato, per quanto riguarda l'articolo 47, paragrafo 1, del regolamento n. 1974/2006, dalla risposta fornita alla quinta questione risulta che non ricorre nessuna delle prime due condizioni per il sorgere della responsabilità di uno Stato membro per violazione del diritto dell'Unione.

72 Dall'altro lato, per quanto riguarda il rifiuto di procedere a un rinvio pregiudiziale riguardante l'interpretazione dell'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento n. 1306/2013, oggetto della quarta questione, dalla giurisprudenza della Corte



risulta che, affinché sia constatata una violazione sufficientemente qualificata del diritto dell'Unione che fa sorgere la responsabilità di uno Stato membro, la violazione dell'obbligo di rinvio pregiudiziale, enunciato all'articolo 267, terzo comma, TFUE, deve essere accompagnata dalla violazione di un'altra norma del diritto dell'Unione che conferisce diritti ai singoli (sentenze dell'8 settembre 2026, *Statul Român*, – Ministerul Finanțelor Publice e Curtea de Apel București, C-163/24, EU:C:2026:722, punto 89, e dell'8 settembre 2026, *Ferreira da Silva e Brito e a.*, C-293/24, EU:C:2026:723, punto 59).

73 A tal riguardo, si constata che l'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento n. 1306/2013, al pari dell'articolo 47, paragrafo 1, del regolamento n. 1974/2006, si limita a conferire agli Stati membri una mera facoltà di riconoscere come casi di forza maggiore o di circostanze eccezionali i sei casi ivi elencati, cosicché tale articolo 2, paragrafo 2, non può essere considerato una norma del diritto dell'Unione preordinata a conferire diritti ai singoli.

74 Pertanto, non occorre rispondere alle questioni dalla seconda alla quarta e alla sesta questione.

Sulle spese

75 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 (Settima Sezione) dichiara:

1) **L'articolo 47, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1974/2006 della Commissione, del 15 dicembre 2006, recante disposizioni di applicazione del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), come modificato dal regolamento (CE) n. 434/2007 della Commissione, del 20 aprile 2007, deve essere interpretato nel senso che:**

può costituire un caso di «forza maggiore» o una «circostanza eccezionale» la perdita del diritto di utilizzare i terreni oggetto di un impegno pluriennale nell'ambito del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), a causa della risoluzione del contratto d'affitto conseguente a una modifica legislativa successiva alla sottoscrizione di tale impegno, che ha introdotto nuovi requisiti che condizionano il mantenimento di un siffatto contratto, quando detta risoluzione costituisce un evento estraneo, anomalo e imprevedibile per il beneficiario e questi ha preso tutte le misure che poteva adottare, senza incorrere in sacrifici eccessivi, per conservare tale diritto.

2) **Il principio della responsabilità di uno Stato membro per le violazioni del diritto dell'Unione ad esso imputabili**

deve essere interpretato nel senso che:

non costituisce una violazione sufficientemente qualificata dell'articolo 47, paragrafo 1, del regolamento n. 1974/2006, come modificato dal regolamento n. 434/2007, il fatto che uno Stato membro riprenda solo parzialmente, in una normativa adottata in esecuzione di tale disposizione, l'elenco non esaustivo dei casi di «forza maggiore o circostanze eccezionali» di cui a tale articolo 47, paragrafo 1, posto che tale disposizione non può comunque essere considerata una norma del diritto dell'Unione preordinata a conferire diritti ai singoli.

(Omissis)