Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
LAILA MEDINA
presentate il 15 settembre 2022 [1]

Causa C-343/21

PV
contro
Zamestnik izpalnitelen direktor na Darzhaven fond «Zemedelie»

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Varhoven administrativen sad (Corte suprema amministrativa, Bulgaria)]

«Rinvio pregiudiziale – Politica agricola comune – Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) – Misure di sostegno per lo sviluppo rurale – Pagamenti agroambientali – Regolamento n. 1974/2006 – Articolo 45, paragrafo 4 – Operazione di ricomposizione fondiaria e interventi di riassetto fondiario – Impossibilità per il beneficiario di continuare a rispettare gli impegni assunti – Assenza di provvedimenti necessari per consentire l'adeguamento degli impegni alla nuova situazione dell'azienda»

Introduzione

1. La domanda di pronuncia pregiudiziale in esame riguarda l'interpretazione dell'articolo 45, paragrafo 4, del regolamento n. 1974/2006 [2]. Prima di essere abrogata [3], tale disposizione stabiliva le conseguenze finanziarie per un beneficiario di pagamenti agroambientali nel caso in cui un'operazione di ricomposizione fondiaria o un intervento di riassetto fondiario avesse avuto luogo nella sua azienda durante il periodo di esecuzione dell'impegno assunto nell'ambito del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) [4].

2. Tale domanda è stata sollevata nell'ambito di una controversia tra un imprenditore agricolo bulgaro e lo Zamestnik Izpalnitelen direktor na Darzhaven fond «Zemedelie» (Vice-direttore esecutivo del Fondo statale per l'Agricoltura; in prosieguo: l'«autorità convenuta»). Detta

1 Lingua originale: l'inglese.

2 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 successivamente modificato; non più in vigore.

3 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).

4 V., a tal proposito, 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), come successivamente modificato; non più in vigore.
V. altresì regolamento (UE) n. 65/2011 della Commissione, del 27 gennaio 2011, che stabilisce modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio per quanto riguarda l'attuazione delle procedure di controllo e della condizionalità per le misure di sostegno dello sviluppo rurale (GU 2011, L 25, pag. 8), come successivamente modificato; non più in vigore.

controversia riguarda un ricorso contro una decisione amministrativa che ha imposto il rimborso parziale del pagamento ricevuto da detto imprenditore, poiché questi si trova impedito ad adempiere gli impegni assunti nell'ambito del FEASR di garantire l'utilizzazione di tutte le superfici inizialmente indicate per cinque anni consecutivi.

3. La presente causa richiede l'interpretazione delle espressioni «operazione di ricomposizione fondiaria» e «interventi di riassetto fondiario» di cui all'articolo 45, paragrafo 4, del regolamento n. 1974/2006, al fine di verificare se una situazione quale quella di cui al procedimento principale rientri nell'ambito di applicazione di detta disposizione. In caso di risposta affermativa, occorre stabilire se, in assenza di adozione, da parte dello Stato membro, dei provvedimenti necessari, l'impedimento per il beneficiario a continuare ad adempiere gli impegni assunti per i pagamenti agroambientali costituisca una circostanza che giustifica la mancata restituzione dei fondi precedentemente ricevuti.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

Regolamento n. 1698/2005

4. L'articolo 4 del regolamento n. 1698/2005, intitolato «Obiettivi», dispone quanto segue:

«1. Il sostegno allo sviluppo rurale contribuisce alla realizzazione dei seguenti obiettivi:

a) accrescere la competitività del settore agricolo e forestale sostenendo la ristrutturazione, lo sviluppo e l'innovazione;

b) valorizzare l'ambiente e lo spazio naturale sostenendo la gestione del territorio;

c) migliorare la qualità di vita nelle zone rurali e promuovere la diversificazione delle attività economiche.

(...)».

5. L'articolo 36 del regolamento n. 1698/2005, intitolato «Misure», dispone quanto segue:

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

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

(...)

iv) pagamenti agroambientali;

(...)».

6. L'articolo 39 del regolamento n. 1698/2005, intitolato «Pagamenti agroambientali», così recita:

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

2. I pagamenti agroambientali sono erogati agli agricoltori che assumono volontariamente impegni agroambientali. I pagamenti agroambientali possono essere concessi anche ad altri gestori del territorio, quando ciò sia giustificato ai fini della realizzazione di obiettivi ambientali.

3. I pagamenti agroambientali riguardano soltanto quegli impegni che vanno al di là delle specifiche norme obbligatorie stabilite in applicazione degli articoli 4 e 5 e degli allegati III e IV del regolamento (CE) n. 1782/2003 e dei requisiti minimi relativi all'uso di fertilizzanti e prodotti fitosanitari e di altre specifiche norme obbligatorie prescritte dalla legislazione nazionale e citate nel programma.

La durata degli impegni come regola generale è compresa tra cinque e sette anni. Se necessario e giustificato, può essere stabilita una durata superiore in conformità della procedura di cui all'articolo 90, paragrafo 2, per particolari tipi di impegni.

(...)».

Regolamento n. 1974/2006

7. I considerando 23 e 37 del regolamento n. 1974/2006 così recitano:

«23) Nell'ambito del sostegno agroambientale, la definizione dei requisiti minimi che gli agricoltori devono rispettare in relazione ai vari impegni agroambientali (...) deve garantire un'applicazione equilibrata di questa misura, tenendo conto dei suoi obiettivi e contribuendo così ad uno sviluppo rurale sostenibile. (...)

(...)

37) 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 44 di detto regolamento così recita:

«1. Se, nel corso del periodo di esecuzione di un impegno che costituisce la condizione per la concessione del sostegno, il beneficiario cede totalmente o parzialmente la sua azienda a un altro soggetto, quest'ultimo può subentrare nell'impegno per il restante periodo. Se non subentra nell'impegno, il beneficiario è tenuto a rimborsare il sostegno ricevuto.

2. Gli Stati membri possono non esigere il rimborso di cui al paragrafo 1 nei seguenti casi:

(...)

3. Gli Stati membri possono prendere misure specifiche per evitare che, qualora la situazione dell'azienda subisca mutamenti non rilevanti, l'applicazione del paragrafo 1 porti a risultati inopportuni rispetto all'impegno assunto.

Ai fini del primo comma si considera mutamento non rilevante una riduzione della superficie dell'azienda agricola fino al 10% della superficie oggetto di impegno».

9. L'articolo 45 del regolamento n. 1974/2006 dispone quanto segue:

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

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

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

(...)

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

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

Regolamento n. 65/2011

10. L'articolo 18 del regolamento n. 65/2011, intitolato «Riduzioni ed esclusioni in caso di mancato rispetto di altri criteri di ammissibilità, impegni e obblighi connessi», stabilisce quanto segue:

«1. L'aiuto viene ridotto o rifiutato se i seguenti criteri e obblighi non sono soddisfatti:

(...)

b) criteri di ammissibilità diversi da quelli connessi alla dimensione della superficie o al numero degli animali dichiarati.

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

2. Lo Stato membro recupera e/o rifiuta il sostegno oppure stabilisce l'importo della riduzione dell'aiuto, in particolare in base alla gravità, all'entità e al carattere permanente dell'inadempienza constatata.

La gravità dell'inadempienza dipende, in particolare, dalla rilevanza delle conseguenze dell'inadempienza medesima alla luce degli obiettivi dei criteri che non sono stati rispettati.

L'entità di un'inadempienza dipende, in particolare, dai suoi effetti sull'operazione nel suo insieme.

La natura permanente di un'infrazione dipende in particolare dal lasso di tempo nel corso del quale ne perdura l'effetto o dalla possibilità di eliminare tale effetto con mezzi ragionevoli.

3. Se l'inadempienza è imputabile a irregolarità commesse deliberatamente, il beneficiario è escluso dalla misura in questione per l'anno civile dell'accertamento e per l'anno civile successivo».

Diritto bulgaro

11. L'articolo 37c dello Zakon za sobstvenostta i polzvaneto na zemedelskite zemi (legge sulla proprietà e sullo sfruttamento delle superfici agricole) [5] prevede quanto segue:

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

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

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

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

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

[5] Darzhaven vestnik n. 17, 1º marzo 2001, come modificato.

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

(...)

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

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

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

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

Fatti, procedimento e questioni pregiudiziali

12. PV, ricorrente nel procedimento principale, è un imprenditore agricolo che ha presentato una domanda di aiuto ai sensi della «Misura 214 – Pagamenti agroambientali del Programma di sviluppo rurale per il periodo 2007-2013» (in prosieguo: la «misura 214»).

13. La domanda è stata accolta e PV ha assunto un impegno agroambientale quinquennale nell'ambito della suddetta misura. Uno degli oneri che PV si era obbligato ad adempiere consisteva nell'eseguire, in un arco di cinque anni consecutivi, sulla medesima superficie agricola, le attività indicate nella domanda.

14. Tale superficie era costituita da un terreno agricolo di 857 ettari e veniva utilizzata da PV dal 2012 sulla base di accordi conclusi conformemente all'articolo 37c della legge sulla proprietà e sullo sfruttamento delle superfici agricole. In sostanza, tale disposizione consentiva di concludere accordi per ogni esercizio finanziario tra i proprietari e gli utilizzatori di superfici agricole contigue, al fine di creare aggregazioni di aree. In base al diritto bulgaro, l'accordo per la creazione di aggregazioni di aree o la loro suddivisione è stato considerato una valida base giuridica per la percezione di contributi a favore degli imprenditori agricoli che si dedicavano allo sfruttamento delle aree stesse.

15. PV ha partecipato, con beni immobili da lui presi in affitto, alle aggregazioni di aree così create per gli esercizi finanziari 2012/2013, 2013/2014, 2014/2015 e 2015/2016. Durante questi anni, nella sua azienda sono stati effettuati tutti i controlli amministrativi e in loco obbligatori e, a fronte delle sue domande di pagamento, sono stati versati a suo favore, nell'ambito della misura 214, importi per un ammontare complessivo di leva (BGN) 1 063 317,54.

16. Tuttavia, per l'esercizio finanziario 2016/2017 non è stato stipulato alcun accordo in merito allo sfruttamento di tutte le superfici denunciate da PV. Sebbene PV desiderasse stipulare un accordo di questo tipo ai sensi dell'articolo 37c della legge sulla proprietà e sullo sfruttamento delle superfici agricole, gli altri partecipanti agli accordi precedenti gli hanno comunicato di voler coltivare i terreni agricoli entro i limiti effettivi dei loro fondi. In tale contesto, PV si è trovato impedito a sfruttare i terreni agricoli impegnati dal 2012 e ad adempiere l'impegno assunto per ricevere i pagamenti agroambientali. [6]

17. Il 29 maggio 2017 PV ha comunicato la cessazione del suo impegno agroambientale al Darzhaven fond «Zemedelie» (Fondo agricolo statale) in Targovishte. Tale comunicazione è avvenuta quasi 10 mesi dopo che PV aveva appreso che nell'esercizio finanziario 2016/2017 egli non avrebbe avuto alcuna legittimazione allo sfruttamento di una parte dei beni immobili con i quali partecipava alla misura 214, e otto mesi dopo la scadenza dell'ultimo accordo.

18. Il 17 agosto 2018, PV è stato informato della cessazione del suo impegno agroambientale ai sensi della misura 214, a causa di inadempimento delle condizioni applicabili. Il suddetto decreto non è stato contestato da PV ed è diventato definitivo.

19. In conseguenza di ciò, il 14 novembre 2018 l'autorità resistente ha avviato un procedimento diretto all'adozione di un decreto di accertamento di un credito pubblico dello Stato (Akt za Ustanovyavane na Publichno Darzhavno Vsemane; in prosieguo: il «decreto impugnato»), mediante il quale è stato chiesto a PV il rimborso del 20% della sovvenzione versata nell'ambito della rispettiva misura a titolo delle campagne 2012-2016, oltre agli interessi legali.

20. A seguito di ricorso, il tribunale amministrativo di primo grado ha statuito che il contributo concesso era stato legittimamente ridotto e che nel presente caso non sussisteva una forza maggiore nel senso di cui all'articolo 31 del regolamento n. 73/2009 [7]. Per tale motivo detto giudice ha respinto il ricorso proposto da PV contro il decreto impugnato.

21. Il Varhoven administrativen sad (Corte suprema amministrativa, Bulgaria), che sta esaminando il ricorso nel giudizio di impugnazione contro la sentenza emessa in primo grado, ritiene che la risoluzione della controversia richieda un'interpretazione del diritto dell'Unione. Più precisamente, detto giudice rileva che l'articolo 45, paragrafo 4, del regolamento n. 1974/2006 fa riferimento a tre casi specifici in cui il beneficiario di pagamenti agroambientali non è obbligato a rimborsare le misure di sostegno precedentemente ricevute. Tali casi si potrebbero verificare (i) quando l'azienda in cui si svolgono le attività agricole è oggetto di ricomposizione fondiaria, (ii) quando l'azienda è oggetto di interventi di riassetto fondiario pubblici o (iii) quando l'azienda è oggetto di interventi di riassetto fondiario approvati dalla pubblica autorità. Detto giudice osserva

[6] Il giudice del rinvio chiarisce che PV sarebbe stato in grado di sfruttare il 76,18% del terreno agricolo originariamente dichiarato, ma non il 90%, come richiesto dal diritto nazionale bulgaro che applica la misura 214.

[7] 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).

che, ove il presente caso possa essere ricondotto sotto una delle fattispecie disciplinate dalla suddetta disposizione, l'obbligo di restituzione parziale o integrale del contributo ricevuto non rientrerebbe tra le conseguenze giuridiche della cessazione dell'impegno agroalimentare.

22. Di conseguenza, il Varhoven administrativen sad (Corte suprema amministrativa) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte, tra l'altro, le seguenti due questioni pregiudiziali:

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

2) In caso di risposta affermativa alla prima questione, se il fatto che uno Stato membro non abbia adottato i provvedimenti necessari per adeguare gli impegni del beneficiario alla nuova situazione dell'azienda autorizzi a non pretendere alcuna restituzione dei fondi per l'effettiva durata di validità degli impegni.

(...)».

Analisi

23. In linea con la richiesta della Corte, le presenti conclusioni trattano le questioni con cui il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se un caso come quello di cui al procedimento principale costituisca una «operazione di ricomposizione fondiaria» o un «intervento di riassetto fondiario» ai sensi dell'articolo 45, paragrafo 4, del regolamento n. 1974/2006 (*prima questione*) e, in caso di risposta affermativa, se il fatto che uno Stato membro non abbia adottato i provvedimenti necessari per adeguare gli impegni del beneficiario alla nuova situazione dell'azienda autorizzi quest'ultimo a rifiutarsi di restituire i fondi ricevuti (*seconda questione*).

Prima questione

24. In via preliminare occorre ricordare che, durante il periodo in cui si sono verificati i fatti di cui al procedimento principale, il regolamento n. 1698/2005 era la normativa in vigore che disciplinava il sostegno dell'Unione allo sviluppo rurale finanziato dal FEASR [8]. Tale regolamento fissava le norme generali per la concessione di aiuti alle pratiche agricole volte a migliorare l'ambiente e le zone rurali [9].

25. In particolare, il regolamento n. 1698/2005 elencava i pagamenti agroambientali tra le misure volte a promuovere l'uso sostenibile dei terreni agricoli [10]. Tali pagamenti erano aiuti concessi annualmente agli agricoltori, in aggiunta ad altri pagamenti agricoli, a condizione che questi ultimi si impegnassero volontariamente a promuovere l'utilizzazione sostenibile dei terreni

[8] V. articolo 88 del 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), il quale stabilisce che il regolamento n. 1698/2005 continua ad applicarsi agli interventi realizzati nell'ambito dei programmi approvati dalla Commissione ai sensi del medesimo regolamento anteriormente al 1º gennaio 2014.

[9] V. sezione 2 del regolamento n. 1698/2005.

[10] Articolo 36, lettera a), punto iv), del regolamento n. 1698/2005.

agricoli [11]. Gli impegni dovevano andare al di là delle specifiche norme obbligatorie stabilite dalla legislazione dell'Unione in materia di agricoltura e degli specifici requisiti prescritti dalla legislazione degli Stati membri [12].

26. Come spiegato dalla Commissione europea, una caratteristica essenziale dei pagamenti agroambientali era che essi comportavano, come regola generale, impegni da parte degli agricoltori per un periodo di almeno cinque anni [13]. Partendo dal presupposto che gli impegni di breve durata riducono l'impatto positivo di tali pagamenti, il requisito di un impegno pluriennale era volto a incoraggiare gli agricoltori a utilizzare i loro terreni per un periodo ritenuto necessario per ottenere effetti benefici per la sostenibilità ambientale.

27. Per questo motivo il regolamento n. 1974/2006, nel fissare le modalità di applicazione del regolamento n. 1698/2005, ha affrontato, tra gli altri elementi pertinenti, le vicissitudini che potrebbero verificarsi durante quinquennio di impegni assunti dagli agricoltori nell'ambito del FEASR [14]. Più specificamente, il suddetto regolamento ha definito gli obblighi degli Stati membri e dei beneficiari di pagamenti agroambientali in caso di cambio di proprietà e/o di utilizzazione dell'azienda, mediante cessione [15], o in caso di modifica delle dimensioni dell'azienda, mediante ampliamento o riduzione [16].

28. Osservo che il caso oggetto del procedimento principale rientra nella seconda categoria, in quanto un imprenditore agricolo che si era impegnato a sfruttare una determinata superficie agricola si è trovato, nel corso dell'ultimo anno di impegno nell'ambito del FEASR, nell'impossibilità di sfruttare l'intera superficie originariamente dichiarata nella domanda presentata nell'ambito della misura 214. Come indicato dal giudice del rinvio, l'articolo 45, paragrafo 4, del regolamento n. 1974/2006 diviene quindi la disposizione chiave per stabilire le conseguenze finanziarie per un imprenditore agricolo in siffatte circostanze.

29. Detto articolo, finché era in vigore [17], disciplinava le situazioni in cui il beneficiario di pagamenti agroambientali fosse impossibilitato a rispettare l'impegno assunto di sfruttare la stessa superficie per cinque anni consecutivi a causa (i) della ricomposizione fondiaria dell'azienda interessata, (ii) dell'esecuzione di interventi di riassetto fondiario pubblici su tale azienda o (iii) dell'adozione di interventi di riassetto fondiario approvati dalla pubbliche autorità aventi ad oggetto la stessa azienda.

30. In tali tre ipotesi, qualora lo Stato membro non avesse adottato i provvedimenti necessari per adeguare gli impegni alla nuova situazione dell'azienda, il beneficiario dei pagamenti agroambientali non sarebbe stato tenuto a rimborsare gli aiuti percepiti per l'effettiva durata di validità dell'impegno.

31. È importante sottolineare che l'articolo 45, paragrafo 4, del regolamento n. 1974/2006 ha introdotto un'eccezione particolare alla regola generale applicabile alle situazioni di mancato adempimento degli impegni assunti nell'ambito del FEASR da parte dei beneficiari di pagamenti agroambientali. Infatti, l'inosservanza dei criteri di ammissibilità, degli impegni o degli obblighi

[11] Articolo 39, paragrafo 2, del regolamento n. 1698/2005.

[12] Articolo 39, paragrafo 3, primo comma, del regolamento n. 1698/2005.

[13] Articolo 39, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 1698/2005.

[14] V. considerando 37 del regolamento n. 1974/2006.

[15] V. articolo 44 del regolamento n. 1974/2006.

[16] V. articolo 45 del regolamento n. 1974/2006.

[17] V., attualmente, articolo 47, paragrafo 3, del regolamento n. 1305/2013.

connessi comportava, di norma, riduzioni, esclusioni e recuperi del sostegno concesso [18]. In caso di impegni pluriennali, tali riduzioni e recuperi si applicavano anche agli importi già versati per un determinato impegno nel corso di anni precedenti [19].

32. Nel caso di specie, invece, qualora l'impossibilità ad adempiere l'impegno di sfruttamento della stessa superficie per un periodo di cinque anni dovesse essere considerata la conseguenza diretta di un'operazione di ricomposizione fondiaria o un intervento di riassetto fondiario, ai sensi dell'articolo 45, paragrafo 4, del regolamento n. 1974/2006, l'imprenditore agricolo interessato nel procedimento principale potrebbe essere dispensato dal rimborso di una parte dei pagamenti percepiti negli anni precedenti, a condizione che le autorità nazionali non abbiano adottato le misure necessarie per adeguare al nuovo contesto l'impegno di detto imprenditore.

33. Devo sottolineare che la normativa dell'Unione non definisce la nozione di «operazione di ricomposizione fondiaria» né quella di «interventi di riassetto fondiario». Tuttavia, è chiaro che entrambe le espressioni si riferiscono a strumenti giuridici la cui definizione concreta, tipologia e requisiti variano da uno Stato membro all'altro [20].

34. In tali circostanze, secondo una giurisprudenza consolidata, è necessario dare all'articolo 45, paragrafo 4, del regolamento n. 1974/2006 un'interpretazione indipendente e uniforme in tutta l'Unione europea, che tenga conto non solo dei suoi termini, ma anche del contesto e degli obiettivi della normativa di cui esso fa parte [21].

35. Per quanto riguarda i termini dell'articolo 45, paragrafo 4, del regolamento n. 1974/2006, l'espressione «operazione di ricomposizione fondiaria» fa riferimento a misure che consistono nella modifica dei confini comuni di appezzamenti di terreno, di solito allo scopo di costituire aziende più grandi. Gli studiosi la definiscono uno strumento di riassetto fondiario, spesso usato come sinonimo delle espressioni «riorganizzazione fondiaria», «riaggregazione fondiaria», «riassegnazione fondiaria», «riconfigurazione fondiaria» e «ridistribuzione fondiaria» [22]. Atteso che l'operazione di ricomposizione fondiaria comporta uno scambio di terreni, una caratteristica peculiare di detta operazione è che essa richiede un riordino della proprietà e/o dell'utilizzazione non solo in termini di appezzamenti, ma anche di diritti [23]. L'obiettivo è quello di creare aziende più razionali, che possano quindi essere gestite in modo più efficiente per via della nuova ubicazione degli appezzamenti, delle loro dimensioni o della loro forma.

36. A sua volta, l'espressione «riassetto fondiario» racchiude un concetto più ampio. Mentre in passato detta espressione veniva regolarmente usata come sinonimo di «ricomposizione fondiaria», oggi essa viene definita come una procedura più completa di riassegnazione dei terreni associata alla fornitura di strutture pubbliche per una zona rurale definita [24]. Da questo punto di vista, la nozione di riassetto fondiario implica non solo il riassetto di appezzamenti di terreno frammentati, principalmente attraverso la ricomposizione fondiaria, ma anche una

18 Articolo 18, paragrafo 1, primo comma, del regolamento n. 65/2011.

19 Articolo 18, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento n. 65/2011.

20 V., ad esempio, Thomas, J., «What's on Regarding Land Consolidation in Europe?», *XXIII International FIG Congress*, Monaco di Baviera, Germania, 8-13 ottobre 2006, che suggerisce come in Europa vi sia mancanza di chiarezza sui termini utilizzati per la ricomposizione fondiaria.

21 Sentenza del 16 novembre 2016, Hemming e a. (C-316/15, EU:C:2016:879 punto 27 e giurisprudenza ivi citata).

22 Demetriou, D., *The Development of an Integrated Planning and Decision Support System (IPDSS) for Land Consolidation*, Springer, 2014, pag. 8.

23 Ibid.

24 V. Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO), *Opportunities to Mainstream Land Consolidation in Rural Development Programmes of the European Union*, FAO-Land Tenure Policy Series, Roma, 2008, pag. 3.

speciale pianificazione agraria che implica la fornitura delle infrastrutture necessarie – come strade, sistemi di irrigazione, sistemi di drenaggio, valorizzazione del paesaggio, gestione ambientale, ristrutturazione dei centri abitati, conservazione del suolo, ecc. – per lo sviluppo fondiario in questione [25].

37. Da quanto precede si evince che, a prescindere dalle specificità che caratterizzano ciascun tipo di misura, le espressioni «operazione di ricomposizione fondiaria» e «interventi di riassetto fondiario», derivanti dall'articolo 45, paragrafo 4, del regolamento n. 1974/2006, si riferiscono a operazioni volte al riequilibrio e alla riorganizzazione di appezzamenti di terreno frammentati, solitamente intrapresi per formare proprietà fondiarie più razionali con lo scopo di migliorare le infrastrutture rurali e attuare politiche di sviluppo e ambientali.

38. Vorrei sottolineare che, dalla formulazione dell'articolo 45, paragrafo 4, del regolamento n. 1974/2006, risulta altresì che le espressioni «operazione di ricomposizione fondiaria» e «interventi di riassetto fondiario» sono state concepite, nell'accezione di tale disposizione, come misure che comportano un qualche intervento pubblico.

39. Ciò è evidente per quanto riguarda gli interventi di riassetto fondiario che, ai sensi dell'articolo 45, paragrafo 4, del regolamento n. 1974/2006, devono essere di natura pubblica, il che suggerisce un pieno coinvolgimento delle competenti autorità pubbliche nella preparazione e nell'adozione di tali interventi, oppure che essi devono essere approvati da tali autorità.

40. Per quanto riguarda l'espressione «operazione di ricomposizione fondiaria», la versione inglese del regolamento n. 1974/2006 non è altrettanto chiara al riguardo. Tuttavia, la lettura di altre versioni linguistiche – tra cui quella tedesca e quella spagnola – porta a ritenere che il requisito dell'intervento pubblico debba essere presente anche in questo tipo di operazioni [26]. Infatti, tali versioni fanno riferimento a operazioni di ricomposizione fondiaria e «*altri* [simili] interventi *pubblici* di riassetto fondiario» [27], formulazione che, come giustamente sottolineato dalla Commissione, è stata utilizzata anche nella versione inglese della disposizione precedente all'articolo 45, paragrafo 4, del regolamento n. 1974/2006, ossia l'articolo 38 del regolamento n. 817/2004 [28].

41. Il coinvolgimento delle autorità nazionali nei tre scenari indicati è ulteriormente confermato, a mio avviso, da un'interpretazione contestuale dell'articolo 45 del regolamento n. 1974/2006. Come ho già osservato, questa disposizione non si limitava a disciplinare le situazioni in cui la superficie dei terreni agricoli era stata ridotta nel corso del quinquennio di impegno. Essa disciplinava anche le situazioni di ampliamento di tale superficie oppure di ampliamento, all'interno di un'azienda, della superficie utilizzata. Tuttavia, mentre i casi di ampliamento delle superfici sono descritti, all'articolo 45, paragrafi 1, 2 e 3, del regolamento n. 1974/2006, come conseguenza di un'azione volontaria del beneficiario, l'articolo 45, paragrafo 4, dello stesso

[25] V. Thomas, J., op. cit., pag. 6.

[26] A tale riguardo, occorre rammentare che, secondo la giurisprudenza costante, data la necessità che le disposizioni di diritto dell'Unione vengano applicate, e quindi interpretate, in modo uniforme, in caso di dubbio il testo di una disposizione non può essere considerato isolatamente, in una delle sue versioni, ma deve venire interpretato e applicato alla luce dei testi redatti nelle altre lingue ufficiali (v., tra tante, sentenza del 19 aprile 2007, Profisa, C-63/06, EU:C:2007:233, punto 13 e giurisprudenza ivi citata).

[27] Il corsivo è mio.

[28] Regolamento (CE) n. 817/2004 della Commissione, del 29 aprile 2004, recante disposizioni di applicazione del regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) (GU 2004, L 153, pag. 30).

regolamento si riferisce a riduzioni della superficie agricola a seguito di misure che esulano dal controllo del beneficiario, volte in particolare a sostenere l'obiettivo pubblico di migliorare la struttura agricola.

42. La suddetta considerazione non implica tuttavia che il coinvolgimento dell'autorità pubblica debba essere presente in tutte le fasi della ricomposizione fondiaria o del riassetto fondiario. L'articolo 45, paragrafo 4, del regolamento n. 1974/2006 menziona sostanzialmente l'adozione o l'approvazione, indicando così che è richiesto un minimo coinvolgimento pubblico affinché una misura nazionale possa essere considerata come rientrante nell'ambito di applicazione di detta disposizione. Per lo stesso motivo, l'articolo 45, paragrafo 4, del regolamento n. 1974/2006 deve essere letto nel senso che esso non esclude operazioni di ricomposizione fondiaria e interventi di riassetto fondiario avviati da iniziative private, né il ricorso a procedure concertate, a condizione che le autorità pubbliche mantengano – quanto meno – l'approvazione finale per questi tipi di operazione [29]. Dopo tutto, il coinvolgimento pubblico nelle operazioni di ricomposizione fondiaria o negli interventi di riassetto fondiario è in ultima analisi giustificato dalla necessità, ad esempio, di garantire il rispetto degli obiettivi pubblici, il corretto riordino dei diritti all'esito della compravendita di terreni e l'attuazione di tali misure senza che ciò sia compromesso dal disaccordo di alcuni dei proprietari o degli utilizzatori interessati.

43. Infine, da un punto di vista teleologico, credo sia chiaro che l'articolo 45, paragrafo 4, del regolamento n. 1974/2006 è stato introdotto, come sottolinea la Commissione, per evitare di penalizzare gli imprenditori agricoli quando operazioni di ricomposizione fondiaria o interventi di riassetto fondiario al di fuori del loro controllo impediscono loro di adempiere l'impegno previsto dal FEASR per sfruttare la medesima superficie agricola per cinque anni consecutivi. In caso contrario, gli imprenditori agricoli si sentirebbero dissuasi dal sottoscrivere impegni agroambientali che, come spiegato, rappresentano strumenti rilevanti per migliorare l'assetto del regime fondiario, aumentare la competitività del settore agricolo e promuovere lo sviluppo del territorio in linea con le politiche ambientali e rurali. A mio avviso, è questo in definitiva il motivo per cui l'articolo 45, paragrafo 4, del regolamento n. 1974/2006 impone agli Stati membri di adeguare l'impegno alla nuova situazione dell'azienda agricola o, se tale adeguamento è impossibile, di sollevare il beneficiario dall'obbligo di rimborsare l'aiuto.

44. Con riferimento al procedimento principale, spetta certamente al giudice nazionale valutare se la procedura descritta nella normativa nazionale di cui trattasi si traduca in operazioni di ricomposizione fondiaria o interventi di riassetto fondiario, rientrando così nell'ambito di applicazione dell'articolo 45, paragrafo 4, del regolamento n. 1974/2006.

45. Tuttavia, dalle informazioni condivise nella decisione di rinvio emerge, in primo luogo, che, attraverso la procedura prevista da tale normativa nazionale, i proprietari e gli utilizzatori possono concordare la riaggregazione o la riassegnazione dei terreni agricoli. Benché non sia espressamente dichiarato, è ragionevole supporre, tenendo conto dei fatti del caso di specie, che tali accordi vengano stipulati per riordinare le aziende ai fini dell'efficienza fondiaria. In secondo luogo, ai sensi di detta normativa, la conclusione dell'accordo deve essere gestita da una commissione, situata nel territorio di ciascun comune e nominata con decreto della direzione regionale competente. Tale commissione può anche elaborare una proposta di riaggregazione dei terreni nel caso in cui gli imprenditori agricoli non riescano a raggiungere un accordo. In terzo

[29] Si tratta, tra l'altro, di una caratteristica comune a tale tipo di operazioni fondiarie, secondo le pubblicazioni specializzate. V. Thomas, J., op. cit., pag. 7.

luogo, sulla base di una relazione preparata e presentata da tale commissione – comprendente, tra l'altro, l'accordo raggiunto – il direttore della direzione regionale dell'agricoltura emette un decreto per l'assegnazione di terreni nella località.

46. A mio avviso, una normativa nazionale come quella di cui trattasi, che, da un lato, è diretta a promuovere accordi di riaggregazione di terreni e, dall'altro, prescrive che, per essere in vigore, tali accordi necessitano l'approvazione della pubblica autorità, deve essere considerata, come sostiene il ricorrente, un'operazione di ricomposizione fondiaria ai sensi dell'articolo 45, paragrafo 4, del regolamento n. 1974/2006. Come già spiegato, il fatto che tale operazione di ricomposizione fondiaria si basi su accordi volontari stipulati da proprietari o utilizzatori privati e che tali accordi non comportino trasferimenti di diritti di proprietà non mette in discussione tale conclusione, in quanto l'elemento di intervento pubblico risiede nell'atto finale di approvazione da parte dell'autorità competente.

47. La Repubblica di Bulgaria fa valere, sostanzialmente, che i terreni agricoli dell'imprenditore agricolo nel procedimento principale, nel suo ultimo anno di impegno, non erano interessati da un'operazione di ricomposizione fondiaria, ma piuttosto dall'assenza di operazioni di ricomposizione fondiaria dei terreni agricoli originariamente impegnati, in quanto i terreni dei restanti proprietari restavano entro i limiti attuali. Essa ritiene inoltre, conformemente alla sentenza pronunciata dal tribunale amministrativo di primo grado bulgaro, che tale imprenditore agricolo non poteva legittimamente aspettarsi che i proprietari dei suddetti terreni avrebbero successivamente rinnovato gli accordi adottati conformemente all'articolo 37c della legge sulla proprietà e sullo sfruttamento delle superfici agricole alla scadenza del termine di un anno. Di conseguenza, secondo la Repubblica di Bulgaria, accettando di ricevere i pagamenti agroambientali in base al regime stabilito dalla legislazione nazionale, l'imprenditore agricolo ha assunto il rischio di non adempiere i suoi obblighi, rischio che non può essere addossato alle autorità pubbliche.

48. Tuttavia, a mio avviso, innanzitutto è evidente che, con riferimento al terreno agricolo che un imprenditore agricolo sfrutta durante un anno finanziario, si può considerare che un'operazione di ricomposizione sia sopravvenuta nel momento in cui la struttura di quel terreno viene riconfigurata nel contesto di un procedimento che presuppone un intervento pubblico. Inoltre, un imprenditore agricolo che partecipa al sistema dei pagamenti agroambientali utilizzando terreni oggetto di ricomposizione fondiaria, promuovendo così gli obiettivi fissati dalla normativa dell'Unione in termini di miglioramento della struttura e dello sviluppo del territorio, non deve essere penalizzato quando l'assenza di un accordo con i proprietari di tali terreni gli impedisce di cumulare l'intera area agricola originariamente dichiarata e, conseguentemente, di adempiere l'impegno assunto nell'ambito del FEASR. Le considerazioni teleologiche esposte al paragrafo 43 delle presenti conclusioni corroborano tale approccio.

49. In secondo luogo, vorrei sottolineare che, come osservato dal giudice del rinvio nella sua ordinanza di rinvio, l'articolo 45, paragrafo 4, del regolamento n. 1974/2006 non contiene motivi concreti per la ricomposizione di terreni agricoli inizialmente dichiarati che possa condurre al mancato rimborso dei fondi precedentemente ricevuti conformemente al FEASR. Ciò mi porta a considerare che l'inadempimento dell'impegno assunto di sfruttare l'intera area di tale terreno dovrebbe essere sottoposto a una valutazione oggettiva, indipendentemente dalla base giuridica nazionale sulla quale l'imprenditore agricolo si è impegnato conformemente al FEASR.

50. Inoltre, la normativa nazionale in questione riconosce espressamente la ricomposizione fondiaria volontaria dei terreni agricoli come base giuridica valida per la richiesta di aiuti finanziari nell'ambito del FEASR. Ciò significa che, approvando la richiesta di pagamenti agroambientali, le autorità competenti avallano lo strumento giuridico con cui gli imprenditori agricoli definiscono i loro impegni come compensazione per la concessione di tali pagamenti. In siffatte circostanze, non concordo con la tesi secondo cui il rischio, in un caso come quello di cui al procedimento principale, debba essere sopportato dall'imprenditore agricolo.

51. Ne consegue che nessuna delle argomentazioni addotte dalla Repubblica di Bulgaria è sufficiente a confutare la conclusione secondo cui si deve ritenere che una normativa nazionale come quella di cui trattasi determina un'operazione di ricomposizione fondiaria ai sensi dell'articolo 54, paragrafo 4, del regolamento n. 1974/2006.

52. Alla luce di quanto precede e tenuto conto dei fatti esposti nella decisione di rinvio, concludo che l'articolo 45, paragrafo 4, del regolamento n. 1974/2006 deve essere interpretato nel senso che esso si applica a una fattispecie come quella oggetto del procedimento principale qualora l'impedimento per l'imprenditore agricolo ad adempiere gli obblighi derivanti dal FEASR sia dovuto a un'operazione di ricomposizione fondiaria approvata dalla pubblica autorità che incide sulla struttura dell'azienda agricola, circostanza la cui verifica spetta al giudice del rinvio.

Sulla seconda questione

53. Con la seconda questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se la mancata adozione da parte di uno Stato membro dei provvedimenti necessari per adeguare gli impegni del beneficiario alla nuova situazione dell'azienda autorizzi quest'ultimo a rifiutarsi di restituire i fondi ricevuti.

54. A tale riguardo, è sufficiente rilevare che l'articolo 45, paragrafo 4, del regolamento 1974/2006 prevede che se un beneficiario di pagamenti agroambientali non può adempiere gli impegni assunti in quanto la sua azienda è oggetto di un'operazione di ricomposizione fondiaria, gli Stati membri devono adottare i provvedimenti necessari per adeguare gli impegni alla nuova situazione dell'azienda. Se tale adeguamento risulta impossibile, l'impegno cessa, senza obbligo di rimborso per l'effettiva durata di validità dell'impegno stesso.

55. Come afferma il giudice del rinvio nella sua decisione, sarebbe necessario valutare, nella fattispecie, se lo Stato membro interessato dal caso di specie abbia adottato o meno provvedimenti miranti ad adeguare gli impegni del beneficiario, come richiesto dall'articolo 45, paragrafo 4, del regolamento n. 1974/2006. Tuttavia, poiché al beneficiario è stato richiesto di restituire una certa percentuale dell'aiuto ricevuto per il periodo in cui l'impegno era in vigore, sembra che tali provvedimenti non siano stati adottati.

56. Se lo Stato membro non ha adottato i provvedimenti necessari per adeguare gli impegni del beneficiario alla nuova situazione, ne consegue che la dichiarazione di accertamento di un credito pubblico che impone il recupero parziale dell'aiuto ricevuto durante i primi quattro anni di impegno è contraria all'articolo 45, paragrafo 4, del regolamento n. 1974/2006.

57. Pertanto, l'articolo 45, paragrafo 4, del regolamento 1974/2006 deve essere interpretato nel senso che, in circostanze come quelle di cui al procedimento principale, quando la riduzione della superficie dell'azienda del beneficiario che rende impossibile il rispetto dell'impegno agroambientale quinquennale risulta da un'operazione di ricomposizione fondiaria, lo Stato

membro deve adottare i provvedimenti necessari per adeguare gli impegni alla nuova situazione dell'azienda. In assenza di tali misure, l'impegno cessa, senza obbligo di rimborso per l'effettiva durata di validità dell'impegno stesso.

Conclusione

58. Sulla base dell'analisi della situazione sopra esposta, propongo alla Corte di rispondere alle prime due questioni pregiudiziali proposte dal Varhoven administrativen sad (Corte suprema amministrativa, Bulgaria) nei termini seguenti:

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

   deve essere interpretato:

   nel senso che esso trova applicazione ai fatti della controversia principale, qualora l'impedimento per l'imprenditore agricolo ad adempiere i propri obblighi sia dovuto a un'operazione di ricomposizione fondiaria approvata dalla pubblica autorità che incide sulla struttura dell'azienda, circostanza la cui verifica spetta al giudice del rinvio.

2) L'articolo 45, paragrafo 4, del regolamento n. 1974/2006,

   deve essere interpretato nel senso che esso:

   in circostanze come quelle di cui al procedimento principale, quando la riduzione della superficie dell'azienda del beneficiario che rende impossibile il rispetto dell'impegno agroambientale quinquennale risulta da un'operazione di ricomposizione fondiaria, lo Stato membro deve adottare i provvedimenti necessari per adeguare gli impegni del beneficiario alla nuova situazione dell'azienda. In assenza di tali misure, l'impegno cessa, senza obbligo di rimborso per l'effettiva durata di validità dell'impegno stesso.