Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
presentate il 25 novembre 2020[1]

Causa C-361/19

De Ruiter vof
contro
Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal College van Beroep voor het bedrijfsleven (Corte d'appello per il contenzioso amministrativo in materia economica, Paesi Bassi)]

«Rinvio pregiudiziale – Politica agricola comune – Pagamenti diretti – Regolamento (UE) n. 1306/2013 – Articolo 97, paragrafo 1 – Articolo 99, paragrafo 1 – Regolamento di esecuzione (UE) n. 809/2014 – Articolo 73, paragrafo 4, lettera a) – Riduzioni ed esclusioni in caso di inosservanza delle regole di condizionalità – Determinazione dell'anno da prendere in considerazione ai fini del calcolo della percentuale di riduzione – Calcolo della riduzione – Imputazione della riduzione – Anno del verificarsi dell'inosservanza – Anno d'accertamento dell'inosservanza – Sentenza Teglgaard e Fløjstrupgård (C-239/17, EU:C:2018:597)»

I. Introduzione

1. La presente causa si inserisce nella scia della sentenza Teglgaard e Fløjstrupgård[2].

2. In tale sentenza, la Corte doveva stabilire se, in forza della normativa allora controversa, le riduzioni dei pagamenti diretti dovuti agli agricoltori per inosservanza delle regole di condizionalità[3] dovessero essere calcolate sulla base dei pagamenti corrisposti per l'anno civile in cui tale inosservanza si era *verificata* ovvero sulla base di quelli corrisposti per l'anno in cui la detta inosservanza era stata *accertata*[4]. La Corte ha dichiarato che occorreva utilizzare l'anno del *verificarsi* dell'inosservanza come base per il calcolo[5].

3. Al momento della pronuncia della sentenza Teglgaard, le norme controverse in tale causa erano già state abrogate e sostituite da una nuova normativa, che ha modificato la formulazione delle disposizioni interessate. Tale nuova normativa è quella che occorre interpretare nella causa in esame, in cui si pone la stessa questione trattata nella sentenza Teglgaard, ma nell'ambito della nuova normativa: riguarda

1 Lingua originale: il francese.
2 Sentenza del 25 luglio 2018 (C-239/17; in prosieguo: la «sentenza Teglgaard», EU:C:2018:597).
3 Per il sistema di condizionalità, v. paragrafi da 39 a 41 delle presenti conclusioni.
4 Sentenza Teglgaard, punto 34.
5 Sentenza Teglgaard, punto 59.

essa l'anno del *verificarsi* o l'anno dell'*accertamento* come base per il calcolo delle riduzioni dei pagamenti diretti? Le disposizioni da interpretare sono l'articolo 97, paragrafo 1, e l'articolo 99, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 1306/2013 [6], nonché l'articolo 73, paragrafo 4, parte iniziale e lettera a), del regolamento di esecuzione (UE) n. 809/2014 [7].

4. Nella presente causa, la Corte deve quindi determinare, in sostanza, se il legislatore, con la nuova normativa, abbia inteso modificare l'anno con riferimento al quale occorre calcolare riduzioni come quella prevista dalla normativa anteriore.

5. In esito alla mia trattazione, proporrò alla Corte di rispondere a tale questione in termini negativi, nel senso che occorre utilizzare da sempre l'anno del *verificarsi* come base per il calcolo.

6. La domanda di pronuncia pregiudiziale con la quale tale questione viene sollevata è stata proposta dal College van Beroep voor het bedrijfsleven (Corte d'appello per il contenzioso amministrativo in materia economica, Paesi Bassi) nell'ambito di una controversia tra un agricoltore e il minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (Ministro dell'Agricoltura, della Natura e della Qualità degli alimenti; in prosieguo: il «Ministro»), in ordine ad una riduzione dell'importo dei pagamenti diretti dovuti all'agricoltore a seguito di due casi di inosservanza delle regole di condizionalità, imposta dal Ministro per l'agricoltura.

II. Contesto normativo

A. Il diritto dell'Unione applicabile nella causa Teglgaard (il precedente contesto normativo)

7. Il sistema della condizionalità è stato introdotto dal regolamento (CE) n. 1782/2003 [8], quale precisato dal regolamento di applicazione (CE) n. 796/2004 [9] (sub 1). Successivamente, tali regolamenti sono stati abrogati e sostituiti, rispettivamente, dal regolamento (CE) n. 73/2009 [10] e dal regolamento di applicazione (CE) n.1122/2009 [11] (sub 2). Questi sono i regolamenti controversi nella sentenza Teglgaard.

6 Regolamento 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 (CEE) n. 352/78, (CE) n. 165/94, (CE) n. 2799/98, (CE) n. 814/2000, (CE) n. 1200/2005 e n. 485/2008 del Consiglio (GU 2013, L 347, pag. 549).

7 Regolamento di esecuzione della Commissione, del 17 luglio 2014, recante modalità di applicazione del regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda il sistema integrato di gestione e di controllo, le misure di sviluppo rurale e la conditizionalità (GU 2014, L 227, pag. 69).

8 Regolamento del Consiglio, del 29 settembre 2003, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori e che modifica i regolamenti (CEE) n. 2019/93, (CE) n. 1452/2001, (CE) n. 1453/2001, (CE) n. 1454/2001, (CE) n. 1868/94, (CE) n. 1251/1999, (CE) n. 1254/1999, (CE) n. 1673/2000, (CEE) n. 2358/71 e (CE) n. 2529/2001 (GU 2003, L 270, pag. 1).

9 Regolamento della Commissione, del 21 aprile 2004, recante modalità di applicazione della condizionalità, della modulazione e del sistema integrato di gestione e di controllo di cui al regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio, 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 (GU 2004, L 141, pag. 18).

10 Regolamento 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 e (CE) n. 378/2007, e abroga il regolamento (CE) n. 1782/2003 (GU 2009, L 30, pag. 16).

11 Regolamento della Commissione, del 30 novembre 2009, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio per quanto riguarda la condizionalità, la modulazione e il sistema integrato di gestione e di controllo nell'ambito dei regimi di sostegno diretto agli agricoltori previsti da tale regolamento e le modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio per quanto riguarda la condizionalità nell'ambito del regime di sostegno per il settore vitivinicolo (GU 2009, L 316, pag. 65).

1. Il regolamento n. 1782/2003 e il regolamento di applicazione n. 796/2004

8. In sostanza, l'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento n. 1782/2003, prevedeva, nella sua versione in lingua francese, che, in caso di inosservanza delle regole di condizionalità, l'ammontare totale dei pagamenti diretti da corrispondere per l'«anno civile in cui viene accertata l'inosservanza» è ridotto [12]. Per contro, la quasi totalità delle altre versioni linguistiche di tale disposizione menzionavano «l'anno civile in cui si è verificata l'inosservanza» [13].

9. A partire dall'anno 2008, il regolamento (CE) n. 146/2008 [14] ha modificato l'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento n. 1782/2003 nei seguenti termini:

«In caso di inosservanza dei criteri di gestione obbligatori o delle buone condizioni agronomiche e ambientali in qualsiasi momento nel corso di un determinato anno civile (di seguito: "l'anno civile in questione") e qualora tale inosservanza sia la conseguenza di atti o omissioni direttamente imputabili all'agricoltore che ha presentato la domanda di aiuto nel corso dell'anno civile in questione, l'importo totale dei pagamenti diretti da corrispondere, (...) a tale agricoltore è ridotto o annullato (...)».

10. L'articolo 66, paragrafo 1, primo comma, del regolamento d'applicazione n. 796/2004 disponeva che:

«1. (...) qualora un'infrazione sia dovuta alla negligenza dell'agicoltore, viene applicata una riduzione dell'importo complessivo dei pagamenti diretti (…) che sono stati o dovrebbero essere erogati all'agricoltore in questione in seguito alle domande che ha presentato o intende presentare nel corso dell'anno civile in cui è avvenuto l'accertamento. (…)».

2. Il regolamento n. 73/2009 e il regolamento d'applicazione n. 1122/2009

11. A partire dal 19 gennaio 2009, l'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento n. 1782/2003, quale modificato dal regolamento n. 146/2008, è stato sostituito dall'articolo 23, paragrafo 1, del regolamento n. 73/2009, e, a partire dal 30 novembre 2009, l'articolo 66, paragrafo 1, del regolamento d'applicazione n. 796/2004 è stato sostituito dall'articolo 70, paragrafo 8, lettera a), del regolamento d'applicazione n. 1122/2009.

12. L'articolo 23, paragrafo 1, primo comma, del regolamento n. 73/2009 prevedeva che:

«1. Se in qualsiasi momento di un dato anno civile (in seguito denominato «anno civile considerato») i criteri di gestione obbligatori o le buone condizioni agronomiche e ambientali non sono rispettati a causa di atti o omissioni direttamente imputabili all'agricoltore che ha presentato la domanda di aiuto nell'anno civile considerato, il totale dei pagamenti diretti erogati o che devono essere erogati (...) a tale agricoltore è ridotto (…)».

12 A termini della versione in lingua francese di tale disposizione, «[l]orsque les exigences réglementaires en matière de gestion ou les bonnes conditions agricoles et environnementales ne sont pas respectées en raison d'un acte ou d'une omission directement imputable à l'agriculteur concerné, le montant total des paiements directs à octroyer au titre de l'année civile au cours de laquelle le non-respect est constaté, est réduit» (In caso di inosservanza dei criteri di gestione obbligatori o delle buone condizioni agronomiche e ambientali in conseguenza di un'azione o di un'omissione direttamente attribuibile al singolo agricoltore, l'ammontare progressivo dei pagamenti diretti corrisposti nell'anno civile in cui viene accertata l'inosservanza è ridotto).

13 V. sentenza Teglgaard, punto 36.

14 Regolamento del Consiglio, del 14 febbraio 2008, recante modifica del regolamento n. 1782/2003 (GU 2008, L 46, pag. 1) [articolo 1, punto 1, lettera a)].

13. L'articolo 70, paragrafo 8, lettera a), del regolamento d'applicazione n. 1122/2009, disponeva quanto segue:

«8. Al fine dell'applicazione delle riduzioni, la percentuale di riduzione è applicata:

a) all'importo complessivo dei pagamenti diretti che sono stati o saranno erogati all'agricoltore in base alle domande che ha presentato o intende presentare nel corso dell'anno civile dell'accertamento [...]».

B. Il diritto dell'Unione applicabile alla controversia nel procedimento principale

14. A partire dal 17 dicembre 2013, le disposizioni in materia di osservanza delle regole di condizionalità previste dal regolamento n. 73/2009 sono state sostituite, rispettivamente, da quelle previste dal regolamento n. 1306/2013 [15] (sub 1) e, a partire dal 17 luglio 2014, le disposizioni di cui al regolamento di applicazione n. 1122/2009 sono state sostituite da quelle di cui al regolamento di esecuzione n. 809/2014 (sub 2). Sono questi regolamenti, facenti parte della riforma della politica agricola comune (PAC), che occorre interpretare nella presente causa.

1. Il regolamento n. 1306/2013

15. Il considerando 53 del regolamento n. 1306/2013 è così formulato:

«Il regolamento [n. 1782/2003], che è stato sostituito dal regolamento [n. 73/2009], ha sancito il principio secondo cui il pagamento dell'intero ammontare di un sostegno previsto dalla PAC ai beneficiari dovrebbe essere subordinato al rispetto di norme relative alla gestione dei terreni, alla produzione e alle attività agricole. (…)».

16. Il considerando 57 di tale regolamento prevede che:

«Il meccanismo della condizionalità comporta una serie di oneri amministrativi a carico dei beneficiari e delle amministrazioni nazionali, perché devono essere tenuti registri, effettuati controlli e, se necessario, applicate sanzioni. Tali sanzioni dovrebbero essere proporzionate, effettive e dissuasive. È opportuno che tali sanzioni lascino impregiudicate quelle previste dal diritto unionale o nazionale. Per coerenza è appropriato fondere in un unico strumento legislativo le pertinenti disposizioni dell'Unione. [...]».

17. L'articolo 91, paragrafo 1, di detto regolamento dispone quanto segue:

«1. Al beneficiario di cui all'articolo 92 che non rispetti le regole di condizionalità stabilite all'articolo 93, è applicata una sanzione amministrativa».

15 Preciso che, mentre le disposizioni in materia di osservanza delle regole di condizionalità previste dal regolamento n. 73/2009 sono state sostituite da quelle previste dal regolamento n. 1306/2013, le disposizioni del regolamento n. 73/2009 sono state formalmente abrogate dal regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune e che abroga il regolamento (CE) n. 637/2008 del Consiglio e il regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio (GU 2013, L 347, pag. 608).

18. L'articolo 97 dello stesso regolamento, dal titolo «Applicazione della sanzione amministrativa», dispone, al paragrafo 1, primo comma, che:

«1. La sanzione amministrativa di cui all'articolo 91 si applica se, in qualsiasi momento di un dato anno civile ("l'anno civile considerato"), le regole di condizionalità non sono rispettate e tale inadempienza è imputabile direttamente al beneficiario che ha presentato la domanda di aiuto o la domanda di pagamento nell'anno civile considerato».

19. L'articolo 99 del regolamento n. 1306/2013, dal titolo «Calcolo della sanzione amministrativa», prevede, al suo paragrafo 1, quanto segue:

«1. La sanzione amministrativa di cui all'articolo 91 si applica mediante riduzione o esclusione dell'importo totale dei pagamenti elencati all'articolo 92, concessi o da concedere al beneficiario interessato in relazione alle domande di aiuto che ha presentato o presenterà nel corso dell'anno civile in cui è accertata l'inadempienza.

Ai fini del calcolo delle riduzioni e delle esclusioni, si tiene conto della gravità, della portata, della durata e della ripetizione dell'inadempienza constatata, nonché dei criteri enunciati nei paragrafi 2, 3 e 4».

2. Il regolamento di esecuzione n. 809/2014

20. Il capo III, titolo V, del regolamento di esecuzione n. 809/2014 è intitolato «Calcolo e applicazione delle sanzioni amministrative». L'articolo 73, rientrante in tale capo, dal titolo «Principi generali», così dispone, al suo paragrafo 4, lettera a):

«4. La sanzione amministrativa si applica all'importo totale dei pagamenti [diretti] erogati o da erogare al beneficiario:

a) a seguito di domande di aiuto o domande di pagamento che ha presentato o presenterà nel corso dell'anno dell'accertamento; (...)».

III. Controversia nel procedimento principale, questione pregiudiziale e procedimento dinanzi alla Corte

21. Il ricorrente nel procedimento principale è un agricoltore. Nel 2016, a seguito di un controllo presso l'azienda del ricorrente, la Nederlandse Voedsel-en Warenautoriteit (Autorità dei Paesi Bassi per il controllo degli alimenti e dei prodotti di consumo; in prosieguo: la «NVWA») accertava due casi di inosservanza delle regole di condizionalità: un caso nel settore della salute, verificatosi nel 2015, e un caso nel settore del benessere degli animali, verificatosi nel 2016.

22. Il 16 febbraio 2017, dopo uno scambio di corrispondenza con il ricorrente, la NVWA emetteva una decisione con cui veniva inflitta al ricorrente, per inosservanza delle regole di condizionalità, una riduzione del 5% sui pagamenti diretti da corrispondergli per l'anno 2016.

23. Avverso tale decisione il ricorrente proponeva un ricorso che il Ministro respingeva in quanto infondato con decisione del 30 giugno 2017. Il ricorrente interponeva successivamente appello contro detta decisione dinanzi al giudice del rinvio.

24. Il giudice del rinvio ritiene che il Ministro sia legittimato ad infliggere la riduzione al ricorrente.

25. Al riguardo, il giudice del rinvio osserva, innanzitutto, che il primo caso di inosservanza si è verificato nel 2015, mentre l'altro si è verificato nel 2016. L'accertamento dei casi di inosservanza è avvenuto nel 2016. Per il primo caso di inosservanza, l'*anno del verificarsi* non coincide quindi con l'*anno d'accertamento*.

26. Il giudice del rinvio constata poi che, per ciascuno dei due casi di inosservanza, la NVWA ha inflitto una riduzione del 3% dell'ammontare dell'aiuto in forza dell'articolo 39, paragrafo 1, del regolamento delegato (UE) n. 640/2014[16]. Dato che i due casi di inosservanza erano stati accertati nello stesso anno, e cioè nel 2016, e che essi rientrano in settori della condizionalità diversi, la NVWA sommava fra loro le riduzioni e le fissava congiuntamente al massimo del 5%, conformemente all'articolo 74 del regolamento di esecuzione n. 809/2014. La NVWA calcolava quindi la riduzione dei pagamenti diretti basandosi sull'anno in cui i casi di inadempimento erano stati *accertati* (nel 2016), e non sugli anni nei quali i due casi di inadempimento si erano *verificati* (nel 2015 e nel 2016, rispettivamente).

27. Il giudice del rinvio considera che tale metodo di calcolo della riduzione è conforme all'articolo 99, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013, e all'articolo 73, paragrafo 4, parte iniziale e lettera a), del regolamento di esecuzione n. 809/2014. Infatti, esso ritiene che da tali disposizioni risulti chiaramente che la riduzione dei pagamenti diretti a seguito dell'inosservanza delle regole di condizionalità dev'essere calcolata sulla base dei pagamenti diretti corrisposti per l'*anno dell'accertamento* dell'inosservanza.

28. Tuttavia, il giudice del rinvio nutre dubbi sulla compatibilità di dette disposizioni con taluni principi generali del diritto dell'Unione nei limiti in cui, qualora l'anno del verificarsi e l'anno dell'accertamento dell'inosservanza delle regole di condizionalità non coincidano, la riduzione venga calcolata sulla base dell'*anno di accertamento*. Più specificamente, il giudice del rinvio si chiede se, alla luce della motivazione della sentenza Teglgaard, dette disposizioni del diritto dell'Unione vadano considerate in contrasto con i principi di parità di trattamento, di proporzionalità e di certezza del diritto.

29. In tale contesto il giudice del rinvio, con decisione del 23 aprile 2019, pervenuta alla Corte il 3 maggio 2019, ha deciso di sospendere il giudizio e ha rivolto alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se gli articoli 99, paragrafo 1, del regolamento [n. 1306/2013] e 73, paragrafo 4, parte iniziale e lettera a), del regolamento [di esecuzione n. 809/2014] siano validi nella misura in cui essi prevedono che l'anno dell'accertamento sia determinante per stabilire l'anno sul quale si calcola la riduzione per inosservanza della condizionalità, nella situazione in cui l'anno d'inadempienza della condizionalità non coincide con l'anno d'accertamento della medesima».

30. Hanno presentato osservazioni scritte i governi dei Paesi Bassi, danese e tedesco, il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea nonché la Commissione europea. Per di più, tali parti interessate, nonché il governo svedese, hanno risposto ai quesiti scritti della Corte del 27 aprile 2020.

16 Regolamento delegato della Commissione, dell'11 marzo 2014, che integra il regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda il sistema integrato di gestione e di controllo, e le condizioni per il rifiuto o la revoca di pagamento nonché le sanzioni amministrative applicabili ai pagamenti diretti, al sostegno allo sviluppo rurale e alla condizionalità (GU 2014, L 181, pag. 48).

IV. Analisi

A. Osservazioni preliminari sulla questione pregiudiziale

31. Con la sua questione pregiudiziale, così com'è formulata, il giudice del rinvio interpella la Corte sulla *validità* dell'articolo 99, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013 e dell'articolo 73, paragrafo 4, parte iniziale e lettera a), del regolamento di esecuzione n. 809/2014, e non sull'*interpretazione* di tali disposizioni. Esso ritiene infatti che risulti chiaramente da tali disposizioni che la riduzione dei pagamenti dev'essere calcolata sulla base dei pagamenti corrisposti nell'*anno d'accertamento* dell'inosservanza delle regole di condizionalità [17].

32. Orbene, non condivido la premessa relativa all'interpretazione dell'articolo 99, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013 e dell'articolo 73, paragrafo 4, parte iniziale e lettera a), del regolamento di esecuzione n. 809/2014, su cui si fonda la questione pregiudiziale.

33. A mio parere, tali disposizioni non permettono di stabilire chiaramente, prima facie, se tale normativa riguardi l'*anno del verificarsi* o *l'anno d'accertamento* dell'inosservanza come base per il calcolo delle riduzioni. Occorre pertanto, innanzitutto, rispondere a tale questione nell'ambito della presente causa.

34. A tal fine, è necessario interpretare non soltanto le disposizioni considerate dalla questione pregiudiziale, ma soprattutto l'articolo 97, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013. Infatti, occorre chiedersi se il calcolo della riduzione non sia disciplinato dall'articolo 97, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013 anziché dall'articolo 99, paragrafo 1, di tale regolamento, e dall'articolo 73, paragrafo 4, parte iniziale e lettera a), del regolamento di esecuzione n. 809/2014.

35. Una volta precisato ciò, ritengo infatti, come spiegherò in prosieguo, che le disposizioni interessate riguardino l'*anno del verificarsi* dell'inosservanza come base per il calcolo delle riduzioni, il che implica che la questione della validità delle disposizioni sollevata dal giudice del rinvio non si pone.

36. Pertanto, la sola questione a cui occorre rispondere nella presente causa è dunque quella vertente sull'interpretazione delle disposizioni interessate al fine di determinare quale anno debba essere scelto come base per il calcolo della riduzione dei pagamenti diretti.

37. Alla luce di quanto precede, al fine di fornire una risposta utile al giudice del rinvio, occorre riformulare la questione pregiudiziale nei seguenti termini [18]: se l'articolo 97, paragrafo 1, e l'articolo 99, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013 nonché l'articolo 73, paragrafo 4, parte iniziale e lettera a), del regolamento di esecuzione n. 809/2014, debbano essere interpretati nel senso che le riduzioni dei pagamenti diretti a seguito dell'inosservanza delle regole di condizionalità vadano calcolate sulla base dei pagamenti corrisposti per l'anno civile in cui tale inosservanza si è *verificata* o sulla base dei pagamenti corrisposti per l'anno in cui la detta inosservanza viene *accertata*.

38. Per rispondere a tale questione, ritengo utile, innanzitutto, procedere a qualche richiamo al sistema di riduzione in caso di inosservanza delle regole di condizionalità (sub B). Successivamente, ricorderò i principi derivanti dalla sentenza Teglgaard (sub C) prima di procedere all'interpretazione delle disposizioni applicabili nel procedimento principale (sub D).

17 V. paragrafo 27 delle presenti conclusioni.

18 Ricordo che, nell'ambito della procedura di collaborazione fra i giudici nazionali e la Corte istituita dall'articolo 267 TFUE, spetta a quest'ultima fornire al giudice a quo una soluzione utile che gli consenta di dirimere la controversia di cui è investito. In tale prospettiva, spetta alla Corte riformulare le questioni ad essa deferite o esaminare se una questione relativa alla validità di una disposizione del diritto dell'Unione si basi su un'interpretazione corretta del testo normativo di cui trattasi. V. sentenza del 17 luglio 1997, Krüger (C-334/95, EU:C:1997:378, punti 22 e 23).

B. Sul sistema di riduzione in caso di inosservanza delle regole di condizionalità

39. Nel settore della PAC, per aver diritto ai pagamenti diretti, gli agricoltori devono soddisfare taluni criteri di regolarità. Finché essi percepiscono tale aiuto, essi sono parimenti soggetti alle regole di condizionalità [19] la cui inosservanza è sanzionata attraverso riduzioni, in percentuale, dell'ammontare totale dell'aiuto.

40. La riduzione dei pagamenti diretti per inosservanza delle regole di condizionalità avviene in due fasi: il *calcolo* della riduzione e, successivamente, l'*imputazione* della riduzione.

41. Al fine di calcolare la riduzione, la scelta tra *l'anno del verificarsi* e *l'anno dell'accertamento* dell'inosservanza come base per il calcolo può avere un'incidenza rilevante sull'entità della riduzione. Infatti, le circostanze di fatto, come il numero di ettari coltivati, alla luce delle quali i pagamenti diretti vengono corrisposti, possono variare notevolmente da un anno all'altro. Di conseguenza, qualora l'inosservanza delle regole sulla condizionalità non sia accertata nello stesso anno in cui essa si è verificata, utilizzando *l'anno dell'accertamento* come base per il calcolo, l'ammontare dei pagamenti a cui si applica la riduzione può essere più elevato di quello dell'anno del verificarsi dell'inosservanza in caso di aumento del numero di ettari o, al contrario, meno elevato in caso di diminuzione del numero di ettari [20].

42. È questa situazione, nella quale l'ammontare dei pagamenti diretti differisce tra l'anno del verificarsi e l'anno dell'accertamento della violazione, che formava oggetto della controversia nella sentenza Teglgaard [21].

C. Le indicazioni derivanti dalla sentenza Teglgaard

43. Per la presente causa, la sentenza Teglgaard è rilevante sotto due profili in particolare.

44. *In primo luogo*, la Corte si trovava di fronte ad una questione di interpretazione analoga a quella della presente causa, e cioè la scelta tra l'utilizzazione dell'*anno del verificarsi* e quella *dell'anno d'accertamento* della violazione come base per il calcolo delle riduzioni dei pagamenti diretti.

45. Più in particolare, si trattava dell'interpretazione dell'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento n. 1782/2003. La formulazione di tale disposizione non era chiara a causa di divergenze tra le sue varie versioni linguistiche. In sostanza, la versione in lingua francese di tale disposizione prevedeva che l'anno rilevante per la riduzione dei pagamenti fosse l'*anno d'accertamento* dell'inosservanza. Per contro, quasi tutte le altre versioni linguistiche di tale disposizione prevedevano che l'anno rilevante ai fini di tale riduzione fosse l'*anno del verificarsi* dell'inosservanza [22].

19 Le regole di condizionalità subordinano il pagamento integrale degli aiuti diretti al rispetto delle norme riguardanti la superficie, la produzione e l'attività agricole, volte ad incorporare nelle organizzazioni comuni dei mercati una serie di norme fondamentali in materia ambientale, di sicurezza alimentare, di benessere e salute degli animali, e di buone condizioni agronomiche e ambientali. In caso di violazione di tali norme, gli Stati membri revocano, interamente o parzialmente, tali aiuti. Le regole di condizionalità impongono quindi agli agricoltori il rispetto, per ogni anno di esercizio, dei criteri di gestione obbligatori e delle buone condizioni agronomiche e ambientali, che costituiscono le regole di condizionalità (v. sentenza Teglgaard, punti da 40 a 42).

20 V., altresì, in questo senso, sentenza Teglgaard, punti 48 e 53. Per un esempio concreto, v. paragrafi da 72 a 76 delle presenti conclusioni. Per contro, qualora l'anno del verificarsi della violazione coincida con l'anno del suo accertamento, la scelta tra questi due anni non è più necessaria.

21 Nella presente causa, la decisione di rinvio non precisa se le circostanze di fatto che contraddistinguono la situazione dell'agricoltore interessato siano mutate tra l'anno del verificarsi (2015) e quello dell'accertamento (2016) per quanto riguarda l'inosservanza delle regole di condizionalità nell'ambito della salute.

22 Sentenza Teglgaard, punto 36.

46. Di fronte a tali due possibilità di interpretazione, la Corte ha scelto l'anno del verificarsi dell'inosservanza. Per giungere a tale risultato, essa si è in particolare fondata, da un lato, sulla finalità delle regole della condizionalità e, dall'altro, sui principi di proporzionalità, parità di trattamento e certezza del diritto.

47. Essa ha quindi ritenuto innanzitutto che solo l'utilizzazione dell'anno del verificarsi dell'inosservanza come base per il calcolo fosse idonea a garantire il conseguimento dell'obiettivo delle regole di condizionalità in tutti i casi.

48. A questo proposito, essa ha affermato che la finalità del regolamento n. 1782/2003, relativo al rispetto delle regole della condizionalità, era quella di *subordinare* il pagamento degli aiuti diretti al rispetto delle prescrizioni normative riguardanti la gestione e le buone condizioni agronomiche e ambientali, che costituiscono le regole della condizionalità. In caso di inosservanza di tali prescrizioni, gli Stati membri dovevano infliggere riduzioni sull'ammontare dei pagamenti diretti. Orbene, secondo la Corte, il rispetto di tali prescrizioni assumeva significato solo ove la sanzione della loro inosservanza comportasse una riduzione dei pagamenti diretti da corrispondere nell'anno civile in cui tale inosservanza si era verificata. Infatti, solo una simile corrispondenza consentiva di mantenere il *nesso* tra il comportamento dell'agricoltore all'origine della sanzione e quest'ultima, dato che le circostanze di fatto alla luce delle quali i pagamenti diretti vengono corrisposti potevano variare da un anno all'altro [23].

49. Essa ha poi dichiarato che solo l'utilizzazione dell'anno del verificarsi dell'inosservanza come base per il calcolo era idonea a garantire in tutti i casi il rispetto del principio di proporzionalità. Infatti, la presa in considerazione dell'anno dell'accertamento dell'inosservanza delle regole della condizionalità per calcolare la riduzione dei pagamenti diretti non poteva garantire il nesso tra il comportamento dell'agricoltore all'origine di tale riduzione e quest'ultima. Per contro, il rispetto del principio di proporzionalità è sempre garantito quando la riduzione dei pagamenti diretti è calcolata sull'importo dei pagamenti diretti corrisposti o da corrispondere per l'anno civile in cui si è verificata la violazione delle regole della condizionalità, poiché tale nesso è mantenuto [24].

50. Infine, l'utilizzazione dell'anno del verificarsi dell'inosservanza era tale da garantire i principi di parità di trattamento e di certezza del diritto. Infatti, la scelta di tale anno come base per il calcolo permetteva di escludere il rischio che l'importo dei pagamenti a cui si applicava la riduzione fosse più elevato o meno elevato di quello dell'anno dell'accertamento dell'inosservanza delle regole della condizionalità, il che era tale, da un lato, da garantire la parità di trattamento tra agricoltori e, dall'altro, da rendere prevedibili, per l'agricoltore interessato, le conseguenze finanziarie cui avrebbe dovuto far fronte a seguito dell'inosservanza delle regole di condizionalità [25].

51. *In secondo luogo*, nella sentenza Teglgaard, la Corte ha interpretato tutte le disposizioni relative al calcolo delle riduzioni che hanno preceduto la normativa controversa in detta causa. Benché la formulazione di tali disposizioni anteriori sia stata modificata nel corso del tempo [26], la Corte ne ha dato un'interpretazione identica. A questo proposito, la Corte ha operato una chiara distinzione tra il *calcolo* e l'*imputazione* delle riduzioni. Secondo la Corte, occorre interpretare tutte le disposizioni

23 Sentenza Teglgaard, punti da 40 a 43.

24 Sentenza Teglgaard, punti da 40 a 43 e da 49 a 51.

25 Sentenza Teglgaard, punti 48, 52 e 53.

26 Si tratta, da una parte, dell'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento n. 1782/2003, dell'articolo 6, paragrafo 1, di tale regolamento così come modificato dal regolamento n. 146/2008, nonché dell'articolo 66, paragrafo 1, del regolamento di applicazione n. 796/2004 e, dall'altra parte, dell'articolo 23, paragrafo 1, del regolamento n. 73/2009 e dell'articolo 70, paragrafi 4 e 8, lettera a), del regolamento di applicazione n. 1122/2009. Tali disposizioni sono citate nelle presenti conclusioni, sub II.A.

anteriori nel senso che si devono *calcolare* le riduzioni sulla base dei pagamenti corrisposti o da corrispondere per l'anno nel corso del quale tale inosservanza si è *verificata*, mentre le riduzioni dei pagamenti diretti così calcolate devono essere *imputate* ai pagamenti corrisposti o da corrispondere per l'anno civile nel corso del quale l'inosservanza delle regole della condizionalità è *accertata* [27].

52. Come ho già precisato nell'introduzione delle presenti conclusioni, la questione che sorge nella presente causa è quella di stabilire se tale interpretazione valga anche per la nuova normativa, ovvero se il legislatore intendesse modificare l'anno sul quale vanno calcolate riduzioni.

53. Per rispondere a tale questione, ritengo utile iniziare con l'interpretazione delle disposizioni previste dal regolamento base, ossia l'articolo 97, paragrafo 1, e l'articolo 99, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013 (sub D), prima di procedere all'interpretazione del regolamento di esecuzione n. 809/2014 (sub E). Infatti, in quanto regolamento di applicazione adottato in forza di un'autorizzazione contenuta nel regolamento n. 1306/2013, il regolamento di esecuzione n. 809/2014 dev'essere interpretato conformemente al regolamento n. 1306/2013 e non può derogare alle disposizioni di tale regolamento, da cui esso è derivato [28].

D. Sull'interpretazione del regolamento n. 1306/2013

54. Ai fini dell'interpretazione del regolamento n. 1306/2013, l'articolo 23, paragrafo 1, del regolamento n. 73/2009 presenta un interesse particolare, in quanto è tale disposizione del regolamento base anteriore al regolamento n. 1306/2013 ad essere stata interpretata dalla Corte nel senso che designava *l'anno del verificarsi* dell'inosservanza come base del calcolo della riduzione [29]. La questione che si pone è pertanto quella di stabilire quale disposizione del regolamento n. 1306/2013 abbia sostituito l'articolo 23, paragrafo 1, del regolamento n. 73/2009.

55. A questo proposito, constato innanzitutto che il regolamento n. 1306/2013 contiene non una disposizione identica a quella dell'articolo 23, paragrafo 1, del regolamento n. 73/2009, ma due disposizioni, e cioè l'articolo 97, paragrafo 1, e l'articolo 99, paragrafo 1, che, a prima vista, hanno entrambe una formulazione simile a quella dell'articolo 23, paragrafo 1, del regolamento n. 73/2009 [30].

56. Rilevo poi che tali due disposizioni si riferiscono ciascuna ad un anno particolare ma diverso: l'articolo 99, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013 si riferisce all'*anno dell'accertamento*, mentre l'articolo 97, paragrafo 1, dello stesso regolamento si riferisce all'anno civile durante il quale il beneficiario deve rispettare le regole di condizionalità, il che corrisponde all'*anno del verificarsi* dell'inosservanza [31]. La questione che si pone è pertanto quella di sapere *quale* di tali disposizioni verta sul calcolo delle riduzioni e, più in generale, se il legislatore abbia inteso modificare l'utilizzazione dell'*anno del verificarsi* dell'inosservanza come base di calcolo, così come prevedevano le normative anteriori.

57. Le parti interessate esprimono in sostanza due diverse opinioni su questo punto.

27 V. sentenza Teglgaard, punti da 34 a 59.

28 V., in questo senso, sentenza Teglgaard, punto 45 e giurisprudenza ivi citata.

29 V. sentenza Teglgaard, punti 55 e 56.

30 Mentre la prima parte della formulazione dell'articolo 23, paragrafo 1, del regolamento n. 73/2009 è simile a quella dell'articolo 97, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013, la seconda parte di tale prima disposizione è simile a quella dell'articolo 99, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013.

31 V., altresì, in questo senso, sentenza Teglgaard, punto 55, relativo all'espressione «anno civile». Per quanto ne so, le disposizioni sono identiche nelle loro versioni linguistiche su questo punto e quindi chiare al riguardo.

58. Da una parte, i governi dei Paesi Bassi e tedesco nonché la Commissione ritengono che il legislatore, con la nuova normativa, intendesse modificare l'anno sulla base del quale le riduzioni vanno calcolate. Essi considerano che il precedente articolo 23, paragrafo 1, del regolamento n. 73/2009, relativo al calcolo, è stato sostituito dall'articolo 99, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013. Dato che quest'ultima disposizione fa riferimento all'*anno dell'accertamento*, occorrerebbe allora calcolare la riduzione sulla base di tale anno.

59. Dall'altra parte, il governo danese, il Parlamento e il Consiglio sono del parere che la nuova normativa sia sostanzialmente identica alle normative anteriori, e che il legislatore non intendesse modificare l'anno rilevante ai fini del calcolo delle riduzioni. Essi considerano, in sostanza, che l'articolo 99, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013 disciplina non il *calcolo* della riduzione, ma la sua *imputazione*. Risulterebbe quindi da tale disposizione, che fa riferimento all'*anno dell'accertamento*, che la riduzione dev'essere *imputata* ai pagamenti corrisposti in tale anno. Per contro, relativamente al *calcolo* della riduzione, il governo danese ritiene che sia l'articolo 97, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013 ad aver sostituito il precedente articolo 23, paragrafo 1, del regolamento n. 73/2009, e che occorra pertanto calcolare la riduzione sulla base dell'*anno del verificarsi* dell'inosservanza, come previsto da questa prima disposizione [32].

60. Condivido quest'ultima interpretazione, in particolare per le seguenti ragioni. In primo luogo, da una tavola di concordanza risulta che è invero l'articolo 97, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013 ad aver sostituito l'articolo 23, paragrafo 1, del regolamento n 73/2009 (sub 1). In secondo luogo, solo l'utilizzazione dell'*anno del verificarsi* dell'inosservanza come base per il calcolo è tale da garantire in tutti i casi il conseguimento dell'obiettivo del regolamento n. 1306/2013 in materia di rispetto delle regole di condizionalità nonché il principio di proporzionalità (sub 2). In terzo luogo, a mio parere, dalla genesi del regolamento n. 1306/2013 può dedursi che il legislatore *non intendeva* modificare le norme anteriori su questo punto; forse, potrebbe dirsi addirittura il contrario (sub 3).

1. La formulazione dell'articolo 97, paragrafo 1, e dell'articolo 99, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013, nonché il contesto nel quale si inseriscono tali disposizioni rispetto al regolamento precedente

61. Innanzitutto, rilevo che in base alle loro formulazioni, sia l'articolo 97, paragrafo 1, sia l'articolo 99, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013 potrebbero, in linea di principio, essere intesi come vertenti sul calcolo delle riduzioni e quindi essere considerati come sostitutivi dell'articolo 23, paragrafo 1, del regolamento n. 73/2009. Infatti, nessuno di essi menziona esplicitamente l'anno sulla base del quale occorre *calcolare* le riduzioni. Per contro, entrambe le disposizioni utilizzano un termine dall'accezione ampia, «*applicare*» riduzioni, il che può significare *calcolare* ma anche *imputare* [33].

62. Fermo restando ciò, constato tuttavia che dalla tavola di concordanza di cui all'allegato XI al regolamento n. 1307/2013 risulta che è l'articolo 97 del regolamento n. 1306/2013 ad aver sostituito l'articolo 23 del regolamento n. 73/2009 [34].

32 Il Parlamento e il Consiglio sono anch'essi del parere che il calcolo della riduzione debba essere fondato sui pagamenti corrisposti per l'anno del verificarsi dell'inosservanza. Essi non hanno tuttavia precisato su quale(i) disposizione(i) essi si basino al riguardo.

33 V., in questo senso, sentenza Teglgaard, punti 44 e 45, e conclusioni dell'avvocato generale Sharpston nella causa Teglgaard e Fløjstrupgård (C-239/17, EU:C:2018:328, paragrafo 76). Altre versioni linguistiche dell'articolo 97, paragrafo 1, e dell'articolo 99, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013 utilizzano un termine altrettanto ampio rispetto ad «applicare»: «imposed» e «applied» in lingua inglese, «opgelegd» in lingua neerlandese, e «pålægges» e «anvendes» in lingua danese.

34 Al riguardo, risulta dall'articolo 72, paragrafo 2, del regolamento n. 1307/2013, dal titolo «Abrogazioni», che i riferimenti al regolamento n. 73/2009 si intendono fatti al regolamento n. 1306/2013 e si leggono secondo la tavola di concordanza di cui all'allegato XI al regolamento n. 1307/2013.

63. Ricordo che le regole in materia di condizionalità previste dal regolamento n. 73/2009 sono state formalmente abrogate dal regolamento n. 1307/2013, mentre esse sono state sostituite da disposizioni previste dal regolamento n. 1306/2013 [35]. I regolamenti nn. 1306/2013 e 1307/2013, entrambi facenti parte della riforma della PAC, sono quindi strettamente connessi [36]. È in questo contesto che una tavola di concordanza tra le disposizioni del regolamento n. 1306/2013 e le disposizioni abrogate del regolamento n. 73/2009 è stata allegata al regolamento n. 1307/2013 [37].

64. In base a tale tavola, parto dal principio che è l'articolo 97, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013 che determina l'anno in base al quale occorre calcolare le riduzioni di pagamento, il che mi porta a sollevare il seguente interrogativo: qual è dunque l'oggetto dell'articolo 99, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013?

65. Così come il governo danese, il Consiglio e il Parlamento, ritengo che tale disposizione riguardi l'*imputazione* delle riduzioni.

66. Infatti, per quanto riguarda la formulazione, constato innanzitutto una notevole similitudine tra tale disposizione e la disposizione precedente che verteva sull'*imputazione* delle riduzioni, e cioè l'articolo 70, paragrafo 8, lettera a), del regolamento di applicazione n. 1122/2009. Sembra pertanto che quest'ultima disposizione sia stata inserita dal legislatore nel regolamento base n. 1306/2013 attraverso l'articolo 99, paragrafo 1, primo comma.

67. Tale interpretazione è poi corroborata dalla tavola di concordanza summenzionata. Infatti, da tale tavola risulta che l'articolo 99 del regolamento n. 1306/2013 corrisponde all'articolo 24 del precedente regolamento n. 73/2009. Constato al riguardo che quest'ultimo articolo contiene paragrafi analoghi ai paragrafi 1, secondo comma, e da 2 a 4 dell'articolo 99 del regolamento n. 1306/2013. Esso non contiene però alcuna disposizione equivalente all'articolo 99, paragrafo 1, primo comma, del regolamento n. 1306/2013, il che rafforza la convinzione che tale disposizione corrisponda all'articolo 70, paragrafo 8, lettera a), del regolamento di applicazione n. 1122/2009.

68. Alla luce di quanto precede, si deve respingere l'argomento addotto dai governi dei Paesi Bassi e tedesco nonché dalla Commissione vertente sul titolo dell'articolo 99, «Calcolo della sanzione amministrativa», che non figurava nei regolamenti anteriori. Vero è che tale titolo potrebbe indicare che l'articolo 99, paragrafo 1, primo comma, del regolamento n. 1306/2013 verte sul calcolo delle riduzioni e che esso riguarda, pertanto, l'anno sul quale si debbono calcolare riduzioni. Occorre tuttavia constatare, da un lato, che gli argomenti precedentemente esposti non confortano un'interpretazione del genere. D'altro lato, come ha sostenuto il Consiglio, il titolo dell'articolo 99 può spiegarsi col fatto che la quasi totalità dell'articolo 99 – ossia il suo paragrafo 1, secondo comma, nonché i suoi paragrafi da 2 a 4 – verte invero sul calcolo delle riduzioni, più in particolare sugli elementi da prendere in considerazione nel calcolo, quali la gravità, la portata, la durata e la ripetizione dell'inadempienza constatata.

2. Sulla finalità del sistema della condizionalità

69. Nella sentenza Teglgaard, la Corte ha dichiarato che la finalità del regolamento n. 1782/2003 in materia di rispetto delle regole della condizionalità era quella di *subordinare* il pagamento degli aiuti diretti al rispetto di norme riguardanti la superficie, la produzione e l'attività agricola [38].

35 V. nota a piè di pagina 15 delle presenti conclusioni.

36 In particolare, il regolamento n. 1306/2013 e le disposizioni adottate a norma di quest'ultimo si applicano alle misure previste dal regolamento n. 1307/2013 (v. considerando 4 di quest'ultimo regolamento).

37 V. allegato XI al regolamento n. 1307/2013.

38 V. sentenza Teglgaard, punti da 40 a 43, menzionati ai paragrafi 47 e 48 delle presenti conclusioni.

70. È pacifico che tale finalità è stata mantenuta nel regolamento n. 1306/2013, come precisa il considerando 53 di quest'ultimo. Difatti, in tale considerando si ricorda che i precedenti regolamenti base, il regolamento n. 1782/2003 e il regolamento n. 73/2009, hanno sancito il principio secondo cui il pagamento integrale ai beneficiari dev'essere *subordinato* al rispetto delle norme relative alla gestione dei terreni, alla produzione e alle attività agricole.

71. A mio modo di vedere, e così come la Corte ha dichiarato nella sentenza Teglgaard, può dedursi da tale finalità che è l'*anno del verificarsi* dell'inosservanza, considerato all'articolo 97, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013, che dev'essere utilizzato come base per il calcolo delle riduzioni. Infatti, solo detto anno è tale da garantire in tutti i casi il nesso tra il comportamento dell'agricoltore e la sanzione [39]. Per contro, la presa in considerazione dell'*anno di accertamento* per calcolare la riduzione non consente di garantire tale nesso in maniera sistematica. Lo stesso vale per il principio di proporzionalità [40]. Per di più, l'utilizzazione dell'*anno del verificarsi* dell'inosservanza è maggiormente corrispondente ai principi di certezza del diritto e di parità di trattamento [41].

72. Per illustrare la mia tesi con un esempio, ritengo che quello utilizzato dall'avvocato generale Sharpston nelle sue conclusioni nella causa Teglgaard sia pertinente [42]: si faccia l'ipotesi che gli agricoltori A, B, e C gestiscano lo stesso tipo di azienda agricola e che ciascuno abbia diritto a EUR 10 000 di aiuti diretti per l'anno 1. Ognuno di essi commette esattamente la stessa violazione delle regole di condizionalità nell'anno 1 ma le violazioni non vengono scoperte in tale anno.

73. Nell'anno 2, l'agricoltore A cessa di svolgere l'attività agricola e cede la propria azienda ad un altro agricoltore. L'agricoltore B continua a gestire la stessa azienda e chiede lo stesso importo (EUR 10 000) di aiuti diretti. L'agricoltore C procede all'ampliamento della sua azienda e, di conseguenza, chiede più aiuti diretti.

74. Nell'anno 3 vengono scoperte le violazioni. Le autorità nazionali competenti formulano le loro debite «conclusioni» riguardo all'inosservanza delle prescrizioni e adottano decisioni di riduzione degli aiuti diretti per ogni agricoltore del 3% calcolato in base al diritto di ciascun agricoltore agli aiuti diretti per l'anno 3.

75. Ne deriva che l'agricoltore A (che non ha presentato domanda di aiuti diretti per l'anno 3, in quanto ha cessato l'attività) è soggetto a una riduzione dell'ammontare degli aiuti pari a 3% × zero. Tale agricoltore ne esce quindi impunito. L'agricoltore B, che coltiva ancora la stessa area dell'anno 1, e ha diritto a EUR 10 000 di aiuti diretti per l'anno 3, è soggetto a una riduzione dei suoi aiuti diretti pari a 3% × EUR 10 000, ovvero EUR 300. La sanzione ad esso inflitta è la stessa che gli sarebbe stata applicata se l'anno del verificarsi della violazione fosse stato considerato come base del calcolo per la riduzione degli aiuti del 3%. L'agricoltore C ha ampliato la sua azienda in modo molto consistente e ha diritto a EUR 100 000 di aiuti diretti per l'anno 3. Di conseguenza, la sua sanzione per la violazione commessa nell'anno 1 è una riduzione di EUR 3 000, applicata all'ammontare degli aiuti diretti da corrispondergli per l'anno 3.

76. Si rileva che il risultato dell'applicazione del metodo fondato sull'*anno dell'accertamento* è quello di infliggere sanzioni assai diverse ai tre agricoltori A, B e C (rispettivamente, EUR 0, EUR 300, EUR 3000) *esattamente per la stessa violazione delle regole di condizionalità* nell'anno 1. Orbene, siffatto risultato non è compatibile né con la finalità del regolamento n. 1306/2013, né con il principio di proporzionalità [43].

39 Sentenza Teglgaard, punti da 40 a 43.

40 V. sentenza Teglgaard, punti da 49 a 51.

41 V. sentenza Teglgaard, punti 48, 52 e 53.

42 C-239/17, EU:C:2018:328, paragrafi da 90 a 94.

43 V. sentenza Teglgaard punti 43 e da 49 a 51.

77. Alla luce di quanto precede, occorre, da un lato, respingere l'argomento addotto dalla Commissione sulla finalità del regolamento n. 1306/2013. Vero è che le sanzioni amministrative sotto forma di riduzioni di pagamenti devono essere dissuasive ed efficaci, il che risulta dal considerando 57 del regolamento n. 1306/2013. Tale obiettivo generale non può tuttavia giustificare, tenuto conto di quanto ho appena spiegato, l'utilizzazione dell'anno d'accertamento dell'inosservanza ai fini del calcolo delle riduzioni. D'altro lato, relativamente all'argomento, addotto dai governi dei Paesi Bassi, tedesco e svedese, relativo al fatto che sarebbe più difficoltoso in pratica utilizzare come base di calcolo l'anno del *verificarsi* dell'inosservanza anziché l'anno dell'*accertamento*, si deve necessariamente concludere, anche supponendo che tale argomento sia corretto, che siffatte difficoltà di ordine amministrativo o pratico non possono essere fatte valere a sostegno di un'interpretazione che si pone in contrasto con la finalità delle disposizioni interessate [44].

3. Sulla genesi delle disposizioni interessate

78. Poiché il regolamento n. 1306/2013 è stato adottato *prima* della pronuncia della sentenza Teglgaard, il legislatore non ha avuto l'occasione di precisare esplicitamente se esso intendesse mantenere o modificare l'anno sul quale vanno calcolate le riduzioni dei pagamenti diretti previsto dalla precedente normativa, quale interpretata nella sentenza Teglgaard. Ciò premesso, nessun elemento relativo alla genesi dell'articolo 97, paragrafo 1, e dell'articolo 99, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013 permette, a mio modo di vedere, di ritenere che il legislatore abbia inteso modificare la normativa su questo punto.

79. Infatti, per quanto riguarda, in primo luogo, i considerando del regolamento n. 1306/2013, constato che essi non menzionano il metodo di calcolo delle riduzioni. Nei considerando del regolamento n. 1306/2013 non emergono quindi elementi di sorta che consentano di ritenere che il legislatore abbia inteso modificare le norme anteriori su questo punto. Al contrario, così come il governo danese e il Parlamento, ritengo che il considerando 57 del regolamento n. 1306/2013 sembri invece indicare che il legislatore *non intendeva* modificare le normative precedenti. Difatti, da tale considerando relativo al sistema di condizionalità risulta che il regolamento n. 1306/2013 è diretto «[p]er coerenza (...) [a] *fondere* in un unico strumento legislativo le pertinenti disposizioni dell'Unione» [45], il che lascia intendere che il legislatore non intendesse modificare il sistema di riduzione in caso di inosservanza delle regole di condizionalità.

80. Per quanto riguarda, in secondo luogo, i lavori preparatori del regolamento n. 1306/2013, rilevo innanzitutto che, anche se da tali lavori emergesse la volontà del legislatore di modificare il metodo di calcolo delle riduzioni, siffatta intenzione non potrebbe, a mio parere, essere determinante per l'interpretazione delle disposizioni interessate, in quanto essa non è in alcun modo esplicitata nella normativa stessa, e cioè né nelle disposizioni, né nei considerando del regolamento n. 1306/2013, né nella finalità delle norme interessate [46].

81. Fermo restando ciò, e in ogni caso, non ritengo, contrariamente alla Commissione, che possa dedursi dai lavori preparatori dell'articolo 99 del regolamento n. 1306/2013 che il legislatore intendesse modificare il metodo di calcolo delle riduzioni. Ricordo che la Commissione ritiene che tale disposizione, e non l'articolo 97, paragrafo 1, di tale regolamento, disciplini la questione dell'anno sul quale occorre calcolare le riduzioni dei pagamenti diretti.

44 V., in questo senso, sentenza del 21 febbraio 1991, Germania/Commissione (C-28/89, EU:C:1991:67, punto 18), e conclusioni dell'avvocato generale Sharpston nella causa Teglgaard e Fløjstrupgård (C-239/17, EU:C:2018:328, paragrafi 60, 82 e 83).

45 Il corsivo è mio. Ricordo che, prima dell'entrata in vigore del regolamento n. 1306/2013, le disposizioni in materia di sanzioni per inosservanza delle regole di condizionalità erano previste al regolamento n. 73/2009, sugli aiuti diretti agli agricoltori. In occasione della riforma della PAC, talune disposizioni comuni ai vari tipi di aiuti sono state inserite nel regolamento n. 1306/2013 sul finanziamento della PAC, che è quindi un regolamento cosiddetto «orizzontale». È in tale contesto che il legislatore ha inserito le regole in materia di condizionalità nel regolamento n. 1306/2013.

46 V. altresì, in questo senso, conclusioni dell'avvocato generale Bobek nella causa BV (C-129/19, EU:C:2020:375, paragrafi da 118 a 123), e nella causa Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:319, paragrafi da 61 a 63).

82. A tale proposito, rilevo che è certo vero che l'articolo 99, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013 è stato modificato nel corso dell'iter legislativo, poiché la versione iniziale di tale disposizione nella proposta della Commissione faceva riferimento all'*anno del verificarsi* dell'inosservanza [47], mentre la versione definitiva di tale disposizione fa riferimento all'*anno dell'accertamento*. Contrariamente a quanto sostiene la Commissione, nessun elemento, nei lavori preparatori, consente tuttavia di ricavarne la conclusione che il legislatore, con tale modifica introdotta nel corso delle riunioni di trilogo su proposta della Commissione [48], abbia inteso modificare l'anno rilevante per il *calcolo* delle riduzioni rispetto alla precedente normativa.

83. A sostegno della sua posizione, la Commissione ha fornito alcuni documenti *interni* che consentirebbero di ritenere che tale fosse la sua intenzione allorché essa ha proposto la modifica: essa era del parere che il calcolo delle riduzioni rientrasse nell'ambito di applicazione dell'articolo 99, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013 e che si dovesse utilizzare non più l'anno del *verificarsi*, ma quello dell'*accertamento* dell'inosservanza, in quanto era troppo difficile determinare l'anno in cui si verificava l'inosservanza delle regole di condizionalità [49].

84. Tuttavia, si deve necessariamente constatare, con il Parlamento e con il Consiglio, che nessun elemento, nei lavori preparatori (pubblici) del regolamento n. 1306/2013, consente di dimostrare che tali due colegislatori fossero stati informati di tale pretesa motivazione e che essi l'avessero condivisa accettando la modifica [50]. Ne consegue che detto documento interno non può servire come fonte di interpretazione. Inoltre, come rilevano il Parlamento e il Consiglio, la modifica proposta dalla Commissione potrebbe spiegarsi con la sua volontà di garantire la coerenza con il contenuto della precedente disposizione relativa all'imputazione, e cioè l'articolo 70, paragrafo 8, lettera a), del regolamento di applicazione n. 1122/2009.

85. Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, concludo nel senso che il legislatore *non ha* inteso modificare il metodo di calcolo delle riduzioni in base al regolamento n. 1306/2013.

4. Conclusione sull'interpretazione del regolamento n. 1306/2013

86. Da tutte le considerazioni precedentemente esposte risulta che l'articolo 97, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013 dev'essere interpretato nel senso che le riduzioni dei pagamenti a seguito dell'inosservanza delle regole di condizionalità devono essere *calcolate* sulla base dei pagamenti corrisposti o da corrispondere per l'anno durante il quale tale inosservanza si è *verificata*, mentre l'articolo 99, paragrafo 1, di tale regolamento dev'essere interpretato nel senso che le riduzioni dei pagamenti diretti così calcolate sono *imputate* ai pagamenti corrisposti o da corrispondere per l'anno civile durante il quale detta inosservanza viene *accertata*.

47 Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune [COM(2011) 628 definitivo]. L'articolo 99, paragrafo 1, di detta proposta faceva riferimento, più in particolare, all'«anno civile considerato o [agli] anni considerati». Come viene spiegato al paragrafo 56 delle presenti conclusioni, tale riferimento corrisponde all'anno del verificarsi dell'inosservanza.

48 I tre colegislatori hanno confermato che la modifica è stata introdotta in occasione delle riunioni di trilogo su proposta della Commissione.

49 Da tale documento interno della Commissione, in data 15 maggio 2013, relativo all'articolo 99, paragrafo 1, della proposta di regolamento risulta che «[t]he current text as regards the calculation of reductions refers to the occurrence of the non-compliance. This could be difficult to establish. Therefore, if possible, [paragraph 1 of Article 99] should be amended by introducing a reference to the year of the finding» (la norma vigente in ordine al calcolo delle riduzioni fa riferimento al verificarsi dell'inosservanza, il che potrebbe essere difficile da stabilire. Pertanto, se possibile [l'articolo 99, paragrafo 1,] dovrebbe essere modificato con l'introduzione di un riferimento all'anno dell'accertamento […]).

50 Per quanto ne so, e come hanno sostenuto il Consiglio e il Parlamento, la modifica è menzionata solo in due documenti pubblici del Consiglio. Tuttavia, da ciò non può dedursi alcuna intenzione del legislatore quanto all'introduzione di una modifica. Nel primo documento, protocollato come 10204/13 ADD1 e datato 7 giugno 2013, il commento relativo all'articolo 99, paragrafo 1, è il seguente: «Open – revised text in preparation. That text will provide that the reduction would be applied to claims lodged during the calendar year of the finding». (Pendente-norma rivista in preparazione. Tale norma prevederà che la riduzione sia applicata a domande presentate durante l'anno civile dell'accertamento). Come ho già spiegato al paragrafo 61 delle presenti conclusioni, il termine «applicare» («applied» in lingua inglese) può significare sia il calcolo sia l'imputazione della riduzione. Nel secondo documento, protocollato come 10204/13 REV e datato 14 giugno 2013, tale commento è sostituito dalla formulazione dell'articolo 99, paragrafo 1, così come è stato adottato, e neppure ciò permette di individuare la motivazione del legislatore.

E. Sull'interpretazione del regolamento di esecuzione n. 809/2014

87. Per quanto riguarda l'articolo 73, paragrafo 4, lettera a), del regolamento di esecuzione n. 809/2014, constato che la formulazione di tale disposizione è in sostanza identica a quella dell'articolo 99, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013. In quanto disposizione del regolamento di applicazione, l'articolo 73, paragrafo 4, lettera a), del regolamento di esecuzione n. 809/2014 deve quindi essere interpretato conformemente all'articolo 99, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013. Ne consegue che l'articolo 73, paragrafo 4, lettera a), del regolamento di esecuzione n. 809/2014 dev'essere parimenti interpretato nel senso che le riduzioni dei pagamenti diretti sono *imputate* ai pagamenti erogati o da erogare per l'anno civile nel corso del quale l'inosservanza delle regole di condizionalità viene *accertata* [51].

V. Conclusione

88. Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, propongo alla Corte di rispondere alla questione proposta dal College van Beroep voor het bedrijfsleven (Corte d'appello per il contenzioso amministrativo in materia economica, Paesi Bassi) nei seguenti termini:

1) L'articolo 97, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga i regolamenti (CEE) n. 352/78, (CE) n. 165/94, (CE) n. 2799/98, (CE) n. 814/2000, (CE) n. 1200/2005 e n. 485/2008 del Consiglio, dev'essere interpretato nel senso che le riduzioni dei pagamenti diretti a seguito dell'inosservanza delle regole di condizionalità devono essere calcolate sulla base dei pagamenti corrisposti o da corrispondere per l'anno durante il quale tale inosservanza si è verificata.

2) L'articolo 99, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga i regolamenti (CEE) n. 352/78, (CE) n. 165/94, (CE) n. 2799/98, (CE) n. 814/2000, (CE) n. 1200/2005 e n. 485/2008 del Consiglio, e l'articolo 73, paragrafo 4, parte iniziale e lettera a), del regolamento di esecuzione (UE) n. 809/2014 della Commissione, del 17 luglio 2014, recante modalità di applicazione del regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda il sistema integrato di gestione e di controllo, le misure di sviluppo rurale e la condizionalità, devono essere interpretati nel senso che le riduzioni dei pagamenti diretti così calcolate sono imputate ai pagamenti corrisposti o da corrispondere per l'anno civile durante il quale l'inosservanza delle regole di condizionalità viene accertata.

51 Il fatto che la Commissione, in occasione dell'adozione dell'articolo 73, paragrafo 4, lettera a), del regolamento di esecuzione n. 809/2014, fosse apparentemente del parere che l'articolo 99, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013 vertesse non sull'imputazione, ma sul calcolo della riduzione spiega il fatto che tale disposizione si limita a riprodurre il contenuto dell'articolo 99, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013.