Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Settima Sezione)

24 maggio 2012 *

«Agricoltura — Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia — Regolamenti (CE) n. 1257/1999 e n. 817/2004 — Sostegno ai metodi di produzione agroambientali — Controlli — Beneficiario di un aiuto all'agricoltura — Circostanza di aver impedito l'esecuzione del controllo in loco — Normativa nazionale che impone la restituzione di tutti gli aiuti erogati per diversi anni — Compatibilità»

Nella causa C-188/11,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien (Austria), con decisione del 12 aprile 2011, pervenuta in cancelleria il 20 aprile 2011, nel procedimento

Peter Hehenberger

contro

Republik Österreich,

LA CORTE (Settima Sezione),

composta da J. Malenovský (presidente di Sezione), E. Juhász e G. Arestis (relatore), giudici,

avvocato generale: J. Mazák

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza dell'8 marzo 2012,

considerate le osservazioni presentate:

— per P. Hehenberger, da K. F. Lughofer, Rechtsanwalt,

— per il governo austriaco, da A. Posch, S. Schmid, G. Holley e D. Müller, in qualità di agenti,

— per il governo greco, da I. K. Chalkias e A. E. Vasilopoulou, in qualità di agenti,

— per la Commissione europea, da G. von Rintelen e B. Schima, in qualità di agenti,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

* Lingua processuale: il tedesco.

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione del regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio, del 17 maggio 1999, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) e che modifica ed abroga taluni regolamenti (GU L 160, pag. 80), in combinato disposto con il regolamento (CE) n. 817/2004 della Commissione, del 29 aprile 2004, recante disposizioni di applicazione del regolamento n. 1257/1999 (GU L 153, pag. 30).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia pendente tra il sig. Hehenberger, imprenditore agricolo, e la Republik Österreich (Repubblica d'Austria) in merito alla restituzione degli aiuti agroambientali che le autorità austriache hanno concesso per diversi anni al sig. Hehenberger ai sensi del regolamento n. 1257/1999.

Contesto normativo

Il diritto dell'Unione

3 Collocato nel capo VI, intitolato «Misure agroambientali», l'articolo 22 del regolamento n. 1257/1999 dispone quanto segue:

«Il sostegno a metodi di produzione agricola finalizzati alla protezione dell'ambiente e alla conservazione dello spazio naturale (misure agroambientali) contribuisce alla realizzazione degli obiettivi delle politiche comunitarie in materia agricola e ambientale.

Tale sostegno è inteso a promuovere:

— forme di conduzione dei terreni agricoli compatibili con la tutela e con il miglioramento dell'ambiente, del paesaggio e delle sue caratteristiche, delle risorse naturali, del suolo e della diversità genetica,

— l'estensivizzazione, favorevole all'ambiente, della produzione agricola e la gestione dei sistemi di pascolo a scarsa intensità,

— la tutela di ambienti agricoli ad alto valore naturale esposti a rischi,

— la salvaguardia del paesaggio e delle caratteristiche tradizionali dei terreni agricoli,

— il ricorso alla pianificazione ambiental[e] nell'ambito della produzione agricola».

4 L'articolo 23 del medesimo regolamento dispone quanto segue:

«1. Gli agricoltori ricevono un sostegno in compenso di impegni agroambientali della durata minima di cinque anni. Ove necessario, può essere fissato un periodo più lungo per particolari tipi di impegni, a causa degli effetti di tali impegni sull'ambiente.

2. Gli impegni agroambientali oltrepassano l'applicazione delle normali buone pratiche agricole.

Essi procurano servizi non forniti da altre misure di sostegno, quali il sostegno dei mercati o le indennità compensative».

5 Il successivo articolo 24 così recita:

«1. Il sostegno agli impegni agroambientali viene concesso annualmente ed è calcolato in base ai seguenti criteri:

— il mancato guadagno,

— i costi aggiuntivi derivanti dall'impegno assunto

e

— la necessità di fornire un incentivo.

Nel calcolo dell'importo annuo del sostegno si può tener conto anche del costo degli investimenti non rimunerativi necessari all'adempimento degli impegni.

2. Gli importi annui massimi che possono beneficiare del sostegno comunitario figurano nell'allegato. Tali importi sono basati sulla superficie dell'azienda a cui si applicano gli impegni agroambientali».

6 Collocato nella sezione 6 del capo II, intitolata «Domande, controlli e sanzioni», l'articolo 67 del regolamento n. 817/2004 così dispone:

«1. I controlli relativi alle domande iniziali di ammissione al regime e alle successive domande di pagamento sono eseguiti in modo da assicurare l'efficace verifica del rispetto delle condizioni per la concessione degli aiuti.

A seconda della tipologia della misura di sostegno, gli Stati membri definiscono i metodi e gli strumenti necessari all'esecuzione dei controlli, nonché le persone da controllare.

Ove risulti opportuno, gli Stati membri si avvalgono del sistema integrato di gestione e di controllo istituito dal regolamento (CE) n. 1782/2003.

2. Il controllo è effettuato mediante controlli amministrativi e sul posto».

7 L'articolo 69 del regolamento n. 817/2004 dispone quanto segue:

«I controlli in loco si effettuano conformemente al titolo III del regolamento (CE) n. 2419/2001. Essi vertono, ogni anno, su un campione di almeno il 5% dei beneficiari, comprensivo dell'insieme dei diversi tipi di misure di sostegno previsti nei documenti di programmazione. (…)

I controlli sul posto si effettuano nel corso dell'anno sulla base di un'analisi dei rischi presentati da ciascuna misura di sviluppo rurale. Per quanto riguarda le misure di sostegno agli investimenti di cui al titolo II, capi I, VII, VIII e IX del regolamento (CE) n. 1257/1999, gli Stati membri possono disporre che i controlli in loco vertano esclusivamente sui progetti in fase di ultimazione.

Sono sottoposti a controllo tutti gli impegni e gli obblighi di un beneficiario che è possibile controllare al momento della visita».

8 Ai sensi dell'articolo 71, paragrafo 2, del regolamento medesimo:

«In caso di pagamento indebito, il beneficiario della misura di sviluppo rurale ha l'obbligo di restituire il relativo importo conformemente all'articolo 49 del regolamento (CE) n. 2419/2001».

9 Il successivo articolo 73 così recita:

«Gli Stati membri determinano il sistema di sanzioni da comminare in caso di violazione delle disposizioni del presente regolamento e prendono tutte le misure necessarie ai fini dell'applicazione delle stesse. Le sanzioni previste devono essere effettive, proporzionate e dissuasive».

10 Collocato nel titolo III, rubricato «Controlli», l'articolo 17 del regolamento (CE) n. 2419/2001 della Commissione, dell'11 dicembre 2001, che fissa le modalità di applicazione del sistema integrato di gestione e di controllo relativo a taluni regimi di aiuti comunitari istituito dal regolamento (CEE) n. 3508/92 del Consiglio (GU L 327, pag. 11), dispone quanto segue:

«1. I controlli in loco sono effettuati senza preavviso. È tuttavia ammesso un preavviso limitato allo stretto necessario, sempreché non venga compromessa la finalità del controllo. Tale preavviso non può di regola oltrepassare le 48 ore.

2. Se del caso, i controlli in loco previsti dal presente regolamento, nonché altri eventuali controlli contemplati dalla normativa comunitaria, sono effettuati contemporaneamente.

3. La domanda o le domande in questione sono respinte nel caso in cui un controllo in loco non possa essere effettuato per cause imputabili all'imprenditore o al suo rappresentante».

11 Tale regolamento n. 2419/2001 è stato abrogato dal regolamento (CE) n. 796/2004 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, 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 (GU L 141, pag. 18). Il regolamento n. 796/2004 si applica, in forza delle sue stesse disposizioni, alle domande di aiuto presentate in riferimento alle campagne di commercializzazione o ai periodi di erogazione dei premi a decorrere dal 1º gennaio 2005 e i riferimenti al regolamento n. 2419/2001 si intendono fatti allo stesso regolamento n. 796/2004.

12 L'articolo 23, paragrafo 2, del regolamento n. 796/2004, succeduto all'articolo 17, paragrafo 3, del regolamento n. 2419/2001, così recita:

«Le domande di aiuto in questione sono respinte qualora un controllo in loco non possa essere effettuato per cause imputabili all'agricoltore o a chi ne fa le veci».

La normativa nazionale

13 Conformemente al regolamento n. 1257/1999, il Ministero austriaco competente ha emanato le disposizioni speciali relative al programma austriaco per la promozione di un'agricoltura ecologica, estensiva e compatibile con la cura dello spazio naturale (ÖPUL 2000) (in prosieguo: l'«ÖPUL 2000»). L'ÖPUL 2000 comprende una serie di misure agroambientali ai sensi di detto regolamento tra le quali il beneficiario può scegliere all'atto della presentazione della sua prima domanda di sovvenzione e per la cui attuazione sul territorio austriaco egli riceve un aiuto, correlato alla superficie, cofinanziato dall'Unione europea.

14 L'ÖPUL 2000, corredato di una serie di allegati, è composto da una parte generale che disciplina, in particolare, i criteri di concessione comuni ai diversi rami del programma, la liquidazione dell'aiuto, il sistema di controllo nonché il rimborso in caso di inosservanza delle condizioni per la concessione, e da una parte dedicata alle condizioni specifiche di concessione dell'aiuto. Nel diritto austriaco, l'ÖPUL 2000 non ha valore di norma generale e astratta, bensì rileva come clausola contrattuale in sede di conclusione di un contratto.

15 In particolare, il punto 1.4.4 dell'ÖPUL 2000, che si fonda sull'articolo 23 del regolamento n. 1257/1999, prevede che la prima domanda presentata dal soggetto richiedente l'aiuto faccia sorgere, relativamente alla misura richiesta, l'obbligo di coltivare o curare per cinque anni le superfici interessate conformemente alle condizioni di ammissibilità per la concessione e di soddisfare nel suddetto periodo tutte le rimanenti condizioni di ammissibilità.

16 Il punto 1.9 dell'ÖPUL 2000 istituisce un sistema di controllo che autorizza gli organi di controllo ad accedere a tutte le superfici dell'azienda e impone al soggetto richiedente l'aiuto di consentire l'esecuzione delle misure di controllo previste.

17 Conformemente al punto 1.10 dell'ÖPUL 2000, il soggetto richiedente l'aiuto è obbligato a restituire un aiuto concesso ovvero, se del caso, perde il diritto alla corresponsione degli aiuti accordati ma non ancora erogati, qualora non siano stati osservati gli obblighi previsti, non risultino soddisfatte le condizioni di cui all'ÖPUL 2000 o alla dichiarazione di impegno, o, inoltre, qualora il soggetto richiedente l'aiuto non abbia consentito l'accesso degli organi di controllo a tutte le superfici dell'azienda. Tale disposizione prevede parimenti l'obbligo di restituire gli aiuti già percepiti nel corso del periodo dell'impegno in caso di inosservanza dell'impegno quinquennale.

Causa principale e questione pregiudiziale

18 Con domanda dell'11 settembre 2000 il sig. Hehenberger aveva richiesto, per la prima volta, all'organismo pagatore austriaco, il quale agiva in nome e per conto della Republik Österreich, la concessione di aiuti agroambientali oggetto dell'ÖPUL 2000.

19 Nell'ambito di tale domanda, il sig. Hehenberger aveva sottoscritto una dichiarazione di impegno con cui si obbligava, conformemente al punto 1.4.4 dell'ÖPUL 2000, a porre in essere, per un periodo di cinque anni, a partire dal 1º gennaio 2001, talune misure agroambientali previste dall'ÖPUL 2000. Sottoscrivendo tale dichiarazione di impegno, la quale faceva espresso riferimento all'ÖPUL 2000, il sig. Hehenberger si era altresì impegnato a rispettare l'ÖPUL 2000, che costituiva, quindi, parte integrante di ogni contratto di sovvenzione concluso con tale organismo. In seguito, tale impegno quinquennale veniva prorogato di un anno fino al 31 dicembre 2006.

20 Sulla base di tale impegno e delle domande di pagamento della sovvenzione presentate ogni anno dal sig. Hehenberger, l'organismo pagatore austriaco erogava gli aiuti agroambientali in questione per gli anni 2001-2005. Per quanto riguarda l'aiuto per il 2005, la domanda annuale era stata presentata il 22 aprile 2005.

21 Il 12 settembre 2005, gli organi di controllo competenti avevano previsto di effettuare la misurazione delle superfici in questione nell'ambito di un controllo in loco, conformemente al punto 1.9 dell'ÖPUL 2000. Il sig. Hehenberger negava, però, l'accesso a tali superfici, impedendo così l'esecuzione di detto controllo.

22 Con lettera del 9 ottobre 2006 l'organismo pagatore austriaco informava il sig. Hehenberger che gli aiuti agroambientali oggetto dell'ÖPUL 2000 per il 2006 non gli sarebbero stati erogati, atteso che la concessione di tali aiuti per un ulteriore anno presuppone il rispetto dell'impegno quinquennale dell'ÖPUL 2000.

23 Con lettera del 27 febbraio 2007 l'organismo pagatore austriaco contestava al sig. Hehenberger di aver reso impossibile l'esecuzione del controllo in loco il 12 settembre 2005. L'organismo medesimo pretendeva, pertanto, conformemente al punto 1.10 dell'ÖPUL 2000, la restituzione di tutti gli aiuti già erogati al sig. Hehenberger ai sensi dell'ÖPUL 2000 per gli anni 2001-2005, corrispondenti al periodo dell'impegno da questi precedentemente assunto.

24 Successivamente, il sig. Hehenberger contestava l'obbligo di rimborso proponendo ricorso dinanzi al Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien (Tribunale civile di Vienna). Affermava, in sostanza, che la sanzione consistente nell'imporre l'obbligo di restituzione degli aiuti già concessi da diversi anni era sproporzionata. La Republik Österreich chiedeva il rigetto di detto ricorso.

25 Secondo quanto esposto dal giudice a quo, è pacifico che il sig. Hehenberger abbia negato l'accesso alle superfici in questione, impedendo, in tal modo, l'esecuzione di un controllo in loco. Pertanto, detto giudice ritiene che il ricorso debba essere respinto alla luce dell'ÖPUL 2000 e dei contratti di sovvenzione conclusi tra le parti nel procedimento principale sulla base dello stesso, atteso che, nelle circostanze del caso di specie, la Republik Österreich poteva legittimamente esigere la restituzione.

26 Il giudice a quo nutre, tuttavia, dubbi in merito all'interpretazione del regolamento n. 1257/1999, in combinato disposto con il regolamento n. 817/2004. In particolare, il giudice medesimo si chiede se tale sanzione, particolarmente rigorosa, prevista al punto 1.10 dell'ÖPUL 2000, sia compatibile con gli obiettivi del regolamento n. 1257/1999, relativi, principalmente, alla conservazione di terreni agricoli, alla tutela delle aree rurali e al buon funzionamento della coltivazione delle stesse.

27 Ciò premesso, il Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se il regolamento (…) n. 1257/1999 (…), in combinato disposto con il regolamento (…) n. 817/2004 (…), osti a norme dell'ente erogatore degli aiuti per effetto delle quali, nel caso di impedimento dell'esecuzione di un controllo in loco (misurazione della superficie), tutti gli aiuti già erogati nell'ambito di una misura agroambientale nel corso del periodo dell'impegno debbano essere restituiti dal beneficiario, ancorché essi siano stati già concessi e versati per più anni».

Sulla questione pregiudiziale

28 Con la questione sollevata il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se il regolamento n. 1257/1999, in combinato disposto con il regolamento n. 817/2004, osti a una normativa nazionale per effetto della quale, nel caso di impedimento dell'esecuzione di un controllo in loco delle superfici interessate da parte dell'agricoltore beneficiario di un aiuto, tutti gli aiuti già erogati a quest'ultimo nell'ambito di una misura agroambientale nel corso del periodo dell'impegno debbano essere restituiti, ancorché tali aiuti siano stati già versati per più anni.

29 Occorre anzitutto osservare che né il regolamento n. 1257/1999 né il regolamento n. 817/2004 prevedono esplicitamente disposizioni che ostino a una siffatta normativa nazionale.

30 Gli articoli 22-24 del regolamento n. 1257/1999 definiscono i presupposti generali per l'assegnazione del sostegno accordato ai metodi di produzione agricola finalizzati, in particolare, alla conservazione dello spazio naturale. Da tali disposizioni risulta che le misure agroambientali sono caratterizzate dall'impegno quinquennale, assunto dagli agricoltori interessati, a praticare un'agricoltura rispettosa dell'ambiente. In cambio degli impegni agroambientali aventi una durata minima di cinque anni, l'aiuto è assegnato annualmente dagli Stati in base al mancato guadagno o ai costi aggiuntivi derivanti dall'impegno assunto (v. sentenza del 4 giugno 2009, JK Otsa Talu, C-241/07, Racc. pag. I-4323, punto 36).

31 Per quanto riguarda il sistema di controllo di tale sostegno pluriennale ai metodi di produzione agroambientali, l'articolo 67 del regolamento n. 817/2004 prevede che i controlli relativi sia alle domande iniziali di ammissione al regime sia alle successive domande di pagamento debbano essere eseguiti in modo da assicurare l'efficace verifica del rispetto delle condizioni per la concessione degli aiuti. Inoltre, l'articolo 69 del medesimo regolamento precisa che sono sottoposti a controllo tutti gli impegni e gli obblighi di un beneficiario che risulti possibile controllare al momento della visita.

32 Detto articolo 69 sottolinea, inoltre, che tali controlli in loco si effettuano conformemente al titolo III del regolamento n. 2419/2001. Nel citato titolo, rubricato «Controlli», l'articolo 17, paragrafo 3, sostituito dall'articolo 23, paragrafo 2, del regolamento n. 796/2004 – il cui contenuto normativo corrisponde, in sostanza, a quello del citato articolo 17, paragrafo 3 – precisa le conseguenze giuridiche derivanti dal fatto di ostacolare l'esecuzione dei controlli in loco. Infatti, le menzionate disposizioni prevedono espressamente che le domande di aiuto in questione siano respinte qualora un controllo in loco non possa essere effettuato per cause imputabili all'agricoltore o a chi ne fa le veci.

33 A tal riguardo, va rilevato che la Corte è stata già invitata ad interpretare l'articolo 23, paragrafo 2, del regolamento n. 796/2004 nella sua sentenza del 16 giugno 2011, Omejc (C-536/09, Racc. pag. I-5367). Al punto 27 di detta sentenza, la Corte ha sottolineato l'importanza dei controlli e ha dichiarato che il fatto di ostacolare la loro realizzazione può solo comportare conseguenze giuridiche rilevanti, come il rigetto delle domande di aiuto di cui trattasi.

34 Tale rigetto costituisce la conseguenza giuridica connessa all'impossibilità di verificare efficacemente il rispetto delle condizioni per la concessione degli aiuti, come esige l'articolo 67 del regolamento n. 817/2004. Per quanto riguarda gli aiuti agroambientali caratterizzati da un impegno pluriennale, dette condizioni per la concessione degli aiuti non sono richieste soltanto per l'anno nel corso del quale è stato effettuato un controllo in loco, bensì per tutto il periodo dell'impegno per il quale detti aiuti sono stati concessi, di modo che, come imposto dall'articolo 69 del citato regolamento, i controlli in loco relativi ai suddetti aiuti riguardano tutti gli impegni. Un comportamento dell'agricoltore che renda impossibile l'esecuzione di siffatti controlli impedisce, dunque, di verificare se le suddette condizioni siano state rispettate per tutto il periodo dell'impegno.

35 Ne consegue che, per quanto attiene alle misure agroambientali che si estendono su vari anni, qualora l'esecuzione di un controllo in loco sia stata impedita da parte del beneficiario di aiuti agroambientali con conseguente impossibilità di verificare il rispetto delle condizioni di concessione di detti aiuti durante tutto il periodo dell'impegno, le domande di aiuti agroambientali de quibus devono essere respinte, conformemente agli articoli 17, paragrafo 3, del regolamento n. 2419/2001 e 23, paragrafo 2, del regolamento n. 796/2004. Le domande in questione, nell'accezione di cui alle suddette disposizioni, comprendono dunque tutte le domande con riferimento alle menzionate condizioni di concessione, che devono essere osservate per tutta la durata del progetto agroambientale per la quale tale beneficiario si sia impegnato e sulle quali verta il controllo in loco.

36 Pertanto, come risulta dall'articolo 71, paragrafo 2, del regolamento n. 817/2004, il beneficiario ha l'obbligo di restituire tutti gli importi degli aiuti agroambientali già erogati relativi alle domande respinte.

37 Occorre peraltro precisare che, allorché il legislatore dell'Unione fissa condizioni di ammissibilità per la concessione di un aiuto, l'esclusione derivante dall'inosservanza di una di dette condizioni non costituisce una sanzione, bensì la semplice conseguenza del mancato rispetto delle condizioni previste dalla legge (v., in tal senso, sentenze dell'11 novembre 2004, Toeters e Verberk, C-171/03, Racc. pag. I-10945, punto 47, nonché del 24 maggio 2007, Maatschap Schonewille-Prins, C-45/05, Racc. pag. I-3997, punto 47). Del pari, il rigetto di una domanda di aiuto causato dall'impossibilità di verificare le condizioni di ammissibilità a causa di un comportamento dell'agricoltore che abbia ostacolato l'esecuzione di un controllo in loco non può essere considerato come una sanzione e, pertanto, non può essere soggetto all'applicazione dell'articolo 73 del regolamento n. 817/2004.

38 Alla luce di tutte le suesposte considerazioni svolte, occorre rispondere alla questione sollevata dichiarando che il regolamento n. 1257/1999, in combinato disposto con il regolamento n. 817/2004, non osta a una normativa nazionale per effetto della quale, nel caso in cui l'esecuzione di un controllo in loco delle superfici interessate sia stato impedito da parte dell'agricoltore beneficiario di un aiuto, tutti gli aiuti già erogati al medesimo nell'ambito di una misura agroambientale nel corso del periodo dell'impegno devono essere restituiti, ancorché tali aiuti siano stati già versati per più anni.

Sulle spese

39 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

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

Il regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio, del 17 maggio 1999, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) e che modifica ed abroga taluni regolamenti, in combinato disposto con il regolamento (CE) n. 817/2004 della Commissione, del 29 aprile 2004, recante disposizioni di applicazione del regolamento n. 1257/1999, non osta a una normativa nazionale per effetto della quale, nel caso in cui l'esecuzione di un controllo in loco delle superfici interessate sia stato impedito da parte dell'agricoltore beneficiario di un aiuto, tutti gli aiuti già erogati al medesimo nell'ambito di una misura agroambientale nel corso del periodo dell'impegno devono essere restituiti, ancorché tali aiuti siano stati già versati per più anni.

Firme