Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
JULIANE KOKOTT
presentate il 10 marzo 2016 [1]

Cause riunite C-333/15 e C-334/15

María del Pilar Planes Bresco
contro
Comunidad Autónoma de Aragón

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Tribunal Supremo (Corte suprema, Spagna)]

«Politica agricola comune — Regolamento (CE) n. 1782/2003 — Regime di pagamento unico — Ettari ammissibili — Pascoli permanenti — Abuso del diritto»

I – **Introduzione**

1. I pascoli, grazie al loro elevato valore ecologico, oltre che estetico, rappresentano un elemento irrinunciabile dei nostri paesaggi agrari. Essi svolgono funzioni essenziali per la protezione dell'ambiente, la cui salvaguardia rientra ai sensi dell'articolo 11 TFUE in combinato disposto con l'articolo 191 TFUE tra gli obiettivi della politica dell'Unione in materia, e rivestono inoltre un'importanza determinante per la biodiversità, che proprio in tempi recenti è stata posta al centro dell'attenzione [2]. Alla luce di questi fattori, può apparire sorprendente che in uno Stato membro siano negati pagamenti ad agricoltori per il motivo che hanno convertito in pascoli superfici finora sottoposte come seminativi ad agricoltura intensiva. Nell'ambito della presente domanda di pronuncia pregiudiziale la Corte è sostanzialmente chiamata a stabilire se il diritto dell'Unione osti a tale prassi.

2. La questione è stata sollevata nel contesto di una controversia tra la titolare di un'azienda agricola in Spagna, la sig.ra María del Pilar Planes Bresco, e le autorità della Comunità Autonoma di Aragona. Queste ultime non riconoscevano interamente i pascoli permanenti che la sig.ra Planes Bresco aveva dichiarato come ammissibili agli aiuti in due domande di pagamenti diretti, in quanto la superficie indicata superava quella relativa a un periodo di riferimento risalente ad anni addietro. Sulla base di una norma di legge della Comunità Autonoma, si sarebbe dovuto presumere in tali circostanze che l'attività agricola fosse stata del tutto abbandonata su tali terreni e che quindi sussistesse un comportamento abusivo. Entrambe le parti invocano ora il diritto dell'Unione a sostegno del rispettivo punto di vista.

1 — Lingua originale: il tedesco.

2 — V. la «Strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020» (comunicazione del 3 maggio 2011, COM[2011] 244 definitivo) elaborata dalla Commissione europea e sostenuta dal Consiglio dell'Unione europea e dal Parlamento europeo; v. le conclusioni del Consiglio del 21 giugno 2011 (documento 11978/11) e del 19 dicembre 2011 (documento 18862/11), nonché la risoluzione Parlamento europeo del 20 aprile 2012 (GU 2013, C 258 E, pag. 99). In questo contesto vale la pena di ricordare che le Nazioni Unite hanno dichiarato il periodo dal 2011 al 2020 Decennio per la biodiversità.

3. La presente fattispecie assume particolare rilevanza anche in quanto, già da anni, la corretta valutazione dell'ammissibilità al regime di aiuti dei pascoli permanenti in Spagna è oggetto di esame da parte della Corte dei conti europea [3]. Lo Stato membro interessato difende pertanto la normativa in discussione, in quanto facente parte di misure correttive idonee ad ovviare ai problemi evidenziati. Tuttavia, come emergerà in prosieguo da un'analisi più precisa, in tal modo esso si è spinto oltre l'obiettivo perseguito.

II – **Contesto giuridico**

A – *Diritto dell'Unione*

4. Il contesto di diritto dell'Unione in cui si colloca il presente procedimento è formato dal regolamento n. 1782/2003 [4], nel frattempo non più in vigore. Attraverso tale regolamento il regime di sostegno a favore degli agricoltori nell'Unione ha subito una radicale riforma. Agli aiuti dipendenti dalla produzione è subentrato, in sostanza, il «pagamento unico», sul cui ammontare la produzione di un'azienda in un dato momento non esercita più alcuna influenza [5].

5. L'articolo 2 del regolamento n. 1782/2003 («Definizioni») definisce, alla lettera c), l'«attività agricola» come «la produzione, l'allevamento o la coltivazione di prodotti agricoli, comprese la raccolta, la mungitura, l'allevamento e la custodia degli animali per fini agricoli, nonché il mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche e ambientali ai sensi dell'articolo 5».

6. L'articolo 5 del regolamento n. 1782/2003 («Buone condizioni agronomiche e ambientali») così recita per estratto:

«1. Gli Stati membri provvedono affinché tutte le terre agricole, specialmente le terre che non sono più utilizzate a fini di produzione, siano mantenute in buone condizioni agronomiche e ambientali. Gli Stati membri definiscono a livello nazionale o regionale requisiti minimi per buone condizioni agronomiche e ambientali sulla base dello schema riportato nell'allegato IV (…).

2. Gli Stati membri provvedono affinché le terre investite a pascolo permanente alla data prevista per le domande di aiuto basato sulla superficie per il 2003 siano mantenute a pascolo permanente.

(…)».

7. L'articolo 29 del regolamento n. 1782/2003 («Limitazione dei pagamenti») stabilisce quanto segue:

«Fatte salve eventuali disposizioni specifiche in singoli regimi di sostegno, nessun pagamento è effettuato a favore di beneficiari per i quali sia accertato che hanno creato artificialmente le condizioni necessarie per ottenere i pagamenti in questione al fine di trarre un vantaggio contrario agli obiettivi del regime di sostegno».

3 — V. le relazioni annuali della Corte dei conti sull'esercizio finanziario 2014 (GU 2015, C 373, pag. 1), punto 7.21 e riquadro 7.8; sull'esercizio finanziario 2012 (GU 2013, C 331, pag. 1), riquadro 3.1; sull'esercizio finanziario 2011 (GU 2012, C 344, pag. 1), punto 3.20 e allegato 3.2; sull'esercizio finanziario 2010 (GU 2011, C 326, pag. 1), punto 3.31 e allegato 3.2; sull'esercizio finanziario 2009 (GU 2010, C 303, pag. 1), punto 3.38 e allegato 3.2; nonché sull'esercizio finanziario 2008 (GU 2009, C 269, pag. 1), punto 5.36 e allegato 5.1.

4 — 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 270, pag. 1), abrogato dal regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio del 19 gennaio 2009 (…) (GU L 30, pag. 16). Quest'ultimo regolamento è stato a sua volta abrogato dal regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013 (…) (GU L 347, pag. 608).

5 — Per comprendere il funzionamento del regime di pagamento unico si vedano altresì i paragrafi da 23 a 25 delle mie conclusioni nella causa Vonk Noordegraaf (C-105/13, EU:C:2014:64).

8. L'articolo 36 del regolamento n. 1782/2003 («Modalità di pagamento») prevede al paragrafo 1 che gli aiuti a titolo del regime di pagamento unico siano erogati in base a diritti all'aiuto.

9. L'articolo 43 del regolamento n. 1782/2003 («Fissazione dei diritti all'aiuto») disciplina le modalità con cui i diritti all'aiuto dovevano essere originariamente determinati. A tal fine si doveva anzitutto calcolare un importo di riferimento, corrispondente ai sensi dell'articolo 37 alla media dei pagamenti percepiti da un agricoltore nel quadro del vecchio regime di sostegno nel corso degli ultimi tre anni prima della modifica, ovvero negli anni dal 2000 al 2002. Il suddetto importo di riferimento veniva quindi diviso per la superficie mediamente coltivata in tale periodo di tempo. Un agricoltore riceveva di conseguenza su tale base un certo numero di diritti all'aiuto, corrispondente al numero di ettari della summenzionata superficie, ciascuno con un determinato valore.

10. L'articolo 44 del regolamento n. 1782/2003 («Uso dei diritti all'aiuto») dispone per estratto, nella versione vigente nella specie:

«1. Ogni diritto all'aiuto, abbinato ad un ettaro ammissibile, conferisce il diritto al pagamento dell'importo fissato.

2. Per "ettari ammissibili" s'intende qualunque superficie agricola dell'azienda investita a seminativi o a pascolo permanente, escluse le superfici destinate a colture permanenti, a colture forestali o ad usi non agricoli [6].

3. L'agricoltore dichiara le parcelle agricole corrispondenti agli ettari ammissibili pertinenti a ciascun diritto all'aiuto. (…)

(…)».

11. Nella specie rilevano anche i regolamenti nn. 795/2004[7] e 796/2004[8] adottati per l'attuazione del regolamento n. 1782/2003, nel frattempo anch'essi abrogati.

12. L'articolo 2, lettera a), del regolamento n. 795/2004 definisce come «superficie agricola» l'«intera superficie occupata da seminativi, pascoli permanenti e colture permanenti».

13. L'articolo 2, lettera e), del regolamento n. 795/2004 definisce la nozione di «pascolo permanente» con un rimando all'articolo 2, punto 2, del regolamento n. 796/2004.

14. A norma dell'articolo 2, punto 2, del regolamento n. 796/2004, per «pascolo permanente» s'intende, per quanto rilevante nella specie, il «terreno utilizzato per la coltivazione di erba o di altre piante erbacee da foraggio, coltivate (seminate) o naturali (spontanee), e non compreso nell'avvicendamento delle colture dell'azienda per cinque anni o più; (…)».

6 — Nel quadro dell'inclusione del settore vitivinicolo nel regime di pagamento unico, attraverso il regolamento (CE) n. 479/2008 del Consiglio, del 29 aprile 2008, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo (…) (GU L 148, pag. 1), il tenore dell'articolo 44, paragrafo 2, del regolamento n. 1782/2003 è stato così modificato, con l'articolo 123, punto 5, del succitato regolamento: «Per "ettari ammissibili" s'intende qualunque superficie agricola dell'azienda, escluse le superfici destinate a colture forestali o ad usi non agricoli». Tale modifica è applicabile, ai sensi dell'articolo 129, lettera c), del regolamento n. 479/2008, a decorrere dal 1° gennaio 2009 e quindi non è pertinente nella presente fattispecie.

7 — Regolamento (CE) n. 795/2004 della Commissione, del 21 aprile 2004, recante modalità di applicazione del regime di pagamento unico di cui al regolamento (CE) n. 1782/2003 (…) (GU L 141, pag. 1, rettificato in GU L 291, pag. 18), abrogato dal regolamento (CE) n. 1120/2009 della Commissione, del 29 ottobre 2009, recante modalità di applicazione del regime di pagamento unico di cui al regolamento (CE) n. 73/2009 (GU L 316, pag. 1).

8 — 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 (…) (GU L 141, pag. 18) nella versione del regolamento (CE) n. 239/2005 della Commissione, dell'11 febbraio 2005, che modifica e rettifica il regolamento (CE) n. 796/2004 (GU L 42, pag. 3), abrogato dal regolamento (CE) n. 1122/2009 della Commissione, del 30 novembre 2009, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 73/2009 (GU L 316, pag. 65).

B – *Diritto spagnolo*

15. Il paragrafo 13 dell'ordinanza del Dipartimento dell'Agricoltura e dell'Alimentazione della Comunità Autonoma di Aragona (Departamento de Agricultura y Alimentación de la Comunidad Autónoma de Aragón) del 24 gennaio 2007 [9] dispone quanto segue:

«I pascoli permanenti sono (…) ammissibili all'aiuto solo per le aziende per le quali è stata computata una superficie foraggera ai fini dell'attribuzione di diritti di pagamento unico, e nei limiti di una superficie non superiore alla superficie foraggera media presa in considerazione per assegnare tali diritti di pagamento unico. I pascoli permanenti dichiarati che eccedano detta superficie non sono ammissibili all'aiuto in quanto, in conformità dell'articolo 29 del regolamento (CE) n. 1782/2003, si presume che il beneficiario abbia creato artificiosamente le condizioni per ottenere il pagamento».

16. Il tenore del paragrafo 16 dell'ordinanza del Dipartimento dell'Agricoltura e dell'Alimentazione della Comunità Autonoma di Aragona del 24 gennaio 2008 [10] corrisponde sostanzialmente a quello della suddetta disposizione, e prevede inoltre quanto segue:

«Il paragrafo che precede non trova applicazione se l'agricoltore dimostra che al momento della domanda esercita l'attività di allevamento e i pascoli permanenti dichiarati a tale scopo sono effettivamente destinati a pascolo per allevamento».

III – **Procedimento principale e procedimento dinanzi alla Corte**

17. La sig.ra Planes Bresco presentava, rispettivamente per gli anni 2007 e 2008, domande di pagamenti diretti in base alla superficie, ai sensi del regolamento n. 1782/2003.

18. La competente autorità della Comunità Autonoma di Aragona riduceva le superfici indicate in tali domande in quanto gli ettari dichiarati come investiti a pascoli permanenti ammissibili all'aiuto superavano la media della superficie foraggera presa in considerazione a suo tempo ai fini dell'assegnazione dei diritti all'aiuto. In base alla legislazione della Comunità Autonoma in simili casi occorre presumere che per la superficie eccedente siano state create artificiosamente le condizioni per ottenere il pagamento.

19. I ricorsi proposti avverso le suddette decisioni non hanno finora avuto esito positivo.

20. Il Tribunal Supremo (Corte suprema spagnola), nel frattempo investito della controversia, nutre in tale contesto dubbi sull'interpretazione del regolamento n. 1782/2003 e ha sottoposto alla Corte le due questioni pregiudiziali seguenti.

1) Se gli articoli 43 e 44 del regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio, del 29 settembre 2003, debbano essere interpretati nel senso che ostano a una normativa nazionale che escluda dagli ettari ammissibili le superfici a pascolo permanente dichiarate da un agricoltore che eccedano quelle a suo tempo prese in considerazione per calcolare i diritti normali spettanti a detto agricoltore, subordinando l'inclusione di dette superfici, e quindi la sostituzione di seminativi con pascoli, alla condizione che questi ultimi siano effettivamente destinati all'allevamento nello specifico esercizio annuale per il quale viene chiesta l'attivazione dei diritti di aiuto.

9 — Ordinanza del 24 gennaio 2007 del Departamento de Agricultura y Alimentación (*Boletin Oficial de Aragón* n. 13 del 31 gennaio 2007, pag. 1310).

10 — Ordinanza del 24 gennaio 2008 del Departamento de Agricultura y Alimentación (*Boletin Oficial de Aragón* n. 12 del 30 gennaio 2008, pag. 956).

2) In caso di risposta negativa a tale questione:

Se l'articolo 29 del regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio, del 29 settembre 2003, debba essere interpretato, nella parte in cui esclude i pagamenti previsti dai regimi di aiuti ai beneficiari «per i quali sia accertato che hanno creato artificialmente le condizioni necessarie per ottenere i pagamenti in questione al fine di trarre un vantaggio contrario agli obiettivi del regime di sostegno», nel senso che non consente agli Stati nazionali di introdurre norme generali che limitino il numero di «ettari ammissibili» (di pascolo permanente), oggettivando fattispecie generali nelle quali si presume che il beneficiario abbia creato artificialmente le condizioni per ottenere il pagamento, senza accertare, concretamente e in relazione a uno specifico agricoltore, l'attività svolta e il comportamento tenuto dal medesimo.

21. Nel procedimento dinanzi alla Corte hanno presentato osservazioni scritte la Commissione europea e il Regno di Spagna.

IV – **Analisi**

A – *Sulla prima questione pregiudiziale*

22. Con la prima questione il giudice del rinvio chiede sostanzialmente se il regolamento n. 1782/2003 osti a una normativa nazionale che, in merito a una domanda di aiuti a titolo del regime di pagamento unico considera ammissibili all'aiuto le superfici dichiarate da un agricoltore come pascoli permanenti che eccedono quelle a suo tempo prese in considerazione per l'assegnazione dei diritti all'aiuto solo se destinate effettivamente all'allevamento.

23. Ai fini della risposta occorre verificare se l'ammissibilità all'aiuto di superfici adibite a pascoli permanenti possa essere subordinata al fatto che tali superfici sussistessero già in misura corrispondente al momento dell'assegnazione dei diritti all'aiuto di un agricoltore, o altrimenti che le superfici siano attualmente destinate all'allevamento, per esempio come superfici foraggere.

24. Nella questione sottoposta il giudice del rinvio fa riferimento sia all'articolo 43 che all'articolo 44 del regolamento n. 1782/2003. Tuttavia, ai fini della valutazione dell'ammissibilità all'aiuto di una superficie è determinante solo la seconda disposizione, in quanto l'articolo 43 del regolamento disciplina unicamente la fissazione originaria dei diritti all'aiuto.

25. Ai sensi dell'articolo 44, paragrafo 2, del regolamento n. 1782/2003, nella versione determinante nella specie, viene presa in considerazione in qualità di «ettari ammissibili» qualunque superficie agricola dell'azienda investita a seminativi o a pascolo permanente, escluse le superfici destinate a colture permanenti, a colture forestali o ad usi non agricoli. Di conseguenza, affinché per una superficie si possano considerare ettari ammissibili ai sensi di tale disposizione, devono essere soddisfatte tre condizioni: deve trattarsi di una *superficie agricola* appartenente a un'*azienda* ed essere destinata ad *attività agricole* [11] .

26. In primo luogo occorre la presenza di una *superficie agricola*. L'articolo 2, lettera a), del regolamento n. 795/2004 definisce tale nozione come l'«intera superficie occupata da seminativi, pascoli permanenti colture permanenti».

11 — Sentenza Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439, punto 54).

27. Nella presente fattispecie è controversa l'ammissibilità all'aiuto delle superfici che sono state dichiarate pascoli permanenti. Costituiscono pascoli permanenti ai sensi dell'articolo 2, lettera e), del regolamento n. 795/2004 in combinato disposto con l'articolo 2, punto 2, del regolamento n. 796/2004 i terreni utilizzati per la coltivazione di erba o di altre piante erbacee da foraggio, coltivate (seminate) o naturali (spontanee), e non compresi nell'avvicendamento delle colture dell'azienda per cinque anni o più. Non è oggetto di controversia nel procedimento principale che le superfici in questione effettivamente soddisfino tali requisiti, e in ogni caso per una valutazione in tal senso sarebbero competenti le autorità nazionali.

28. In secondo luogo, per essere ammissibile all'aiuto ai sensi dell'articolo 44, paragrafo 2, del regolamento n. 1782/2003, una superficie deve fare parte dell'*azienda* dell'agricoltore interessato [12]. Secondo la giurisprudenza è sufficiente a tal fine che l'agricoltore disponga, per quanto riguarda tale superficie, di un'autonomia sufficiente ai fini dell'esercizio della sua attività agricola [13]. Neanche tale aspetto è controverso nel procedimento principale.

29. In terzo luogo, l'ammissibilità all'aiuto di una superficie agricola presuppone infine che essa venga usata ai fini di un'*attività agricola* [14]. È ovvio considerare la produzione, l'allevamento e la coltivazione di prodotti agricoli come appartenenti a tale attività. Essi compaiono quindi anche nella definizione di cui all'articolo 2, lettera c), del regolamento n. 1782/2003. La disposizione in parola include però nella nozione di attività agricola anche il mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche e *ambientali* ai sensi dell'articolo 5 del medesimo regolamento.

30. Diversamente da quanto sembra esigere la legislazione della Comunità Autonoma di Aragona [15], un'*attività agricola* non presuppone dunque che i pascoli permanenti siano utilizzati per la coltivazione di prodotti agricoli. Sulla base della definizione della nozione di attività agricola di cui all'articolo 2, lettera c), del regolamento n. 1782/2003, infatti, anche solo il mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche e ambientali è già sufficiente ai fini di tale attività. Ai sensi dell'articolo 5 del regolamento citato, inoltre, questo aspetto è proprio mirato alle superfici non più utilizzate a fini di produzione. Come ha già statuito la Corte a questo proposito, va pertanto considerata ammissibile anche una superficie principalmente destinata alla salvaguardia del paesaggio e alla tutela della natura [16].

31. Di conseguenza, nella misura in cui le superfici indicate da un agricoltore in una domanda di aiuti soddisfano queste tre condizioni, esse costituiscono «ettari ammissibili» ai sensi dell'articolo 44, paragrafo 2, del regolamento n. 1782/2003. Ciascun ettaro di tale superficie dà diritto, unitamente ai diritti all'aiuto di cui un agricoltore dispone, al pagamento dell'importo fissato con il diritto stesso. Per contro il regolamento non lascia agli Stati membri alcun margine discrezionale per subordinare l'ammissibilità all'aiuto ad altre condizioni.

32. Pertanto, del resto, è irrilevante se le superfici dichiarate come pascoli permanenti sussistessero già al momento dell'assegnazione dei diritti all'aiuto in quanto tali – per esempio come superfici foraggere – o se solo in seguito siano state convertite, per esempio da seminativi a pascoli permanenti. I normali diritti non sono anzi soggetti ad alcun vincolo a superfici specifiche, poiché nel quadro del regime del pagamento unico viene concesso un sostegno diretto al reddito non legato alla produzione [17].

12 — Sentenza Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439, punto 58).

13 — Sentenze Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606, punti 58 e 62); Wree (C-422/13, EU:C:2015:438, punto 44), e Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439, punto 58).

14 — Sentenza Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439, punto 63).

15 — V. il paragrafo 16 delle presenti conclusioni.

16 — Sentenza Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606, punto 49).

17 — V. il considerando 24 del regolamento n. 1782/2003, secondo cui «è necessario completare la transizione del sostegno dal prodotto al produttore, introducendo un sistema di sostegno disaccoppiato del reddito di ciascuna azienda».

33. A favore di tale conclusione militano considerazioni di natura sistematica. Così, da un lato, l'articolo 46, paragrafo 2, del regolamento n. 1782/2003 conferma che in linea di principio non sussiste alcun obbligo di attivare i diritti all'aiuto proprio con le superfici alle quali erano stati originariamente attribuiti. Infatti, ai sensi di tale disposizione, i diritti all'aiuto possono essere trasferiti «a titolo oneroso o mediante qualsiasi altro trasferimento definitivo con o senza terra».

34. Dall'altro lato, occorre fare riferimento all'articolo 53 del regolamento n. 1782/2003, che contiene una norma specifica per la determinazione dei diritti nel caso in cui nel periodo di riferimento, ovvero negli anni dal 2000 al 2002, un agricoltore fosse soggetto all'obbligo di ritirare una parte della superficie a seminativo della sua azienda. Espressamente in deroga all'articolo 44, paragrafo 2, al riguardo l'articolo 54, paragrafo 2, stabilisce che ai fini del diritto di ritiro vengono sostanzialmente considerate solo le superfici agricole prese dai seminativi. Tale disposizione collega di conseguenza in via eccezionale il diritto all'aiuto a un determinato tipo di ettari ammissibili. Appare evidente, a contrario, che in relazione ai normali diritti le condizioni al momento dell'attribuzione non hanno alcuna influenza riguardo a quali ettari ammissibili possano essere in seguito utilizzati per attivare i diritti all'aiuto.

35. Infine, è conforme anche agli obiettivi del regolamento n. 1782/2003 considerare i pascoli permanenti ammissibili all'aiuto indipendentemente da una diversa destinazione precedente o dall'effettivo utilizzo a fini di produzione di prodotti agricoli. In tal senso, al considerando 4 del regolamento sono espressamente sottolineati gli effetti ambientali positivi del pascolo permanente [18]. In linea con tale obiettivo, l'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento n. 1782/2003 impone agli Stati membri di provvedere affinché le terre investite a pascolo permanente alla data della modifica del regime di sostegno nel 2003 siano mantenute a pascolo permanente.

36. A tale scopo l'articolo 4 del regolamento n. 796/2004 autorizza inoltre gli Stati membri ad adottare particolari misure nel caso in cui le superfici investite a pascolo permanente a livello nazionale o regionale tendano a diminuire. Pertanto, agli agricoltori che dispongono di superfici già convertite in passato dal pascolo permanente ad altri usi può essere imposto l'obbligo di riconvertire tali superfici in pascolo permanente [19].

37. Il regolamento n. 1782/2003 non osta quindi in alcun modo a un'estensione delle superfici adibite a pascolo permanente, bensì mira piuttosto ad assicurarne il mantenimento, in considerazione dei loro benefici ambientali. In ogni caso una *riduzione* delle superfici investite a pascoli permanenti autorizza gli Stati membri ad adottare contromisure.

38. Occorre pertanto rispondere alla prima questione pregiudiziale che il regolamento n. 1782/2003, in particolare l'articolo 44, paragrafo 2, deve essere interpretato nel senso che osta a una normativa nazionale secondo cui tutte le superfici investite a pascolo permanente dichiarate da un agricoltore che eccedano le superfici foraggere suo tempo prese in considerazione per calcolare i diritti all'aiuto spettantigli costituiscono ettari ammissibili solo se sono effettivamente destinate all'allevamento.

B – *Sulla seconda questione pregiudiziale*

39. La seconda questione mira a chiarire se l'articolo 29 del regolamento n. 1782/2003 osti a una normativa nazionale come quella di cui al procedimento principale che, qualora le superfici a pascolo permanente dichiarate in una domanda di pagamento unico eccedano quelle a suo tempo prese in considerazione per calcolare i diritti all'aiuto, si basi su una presunzione iuris et de iure di artificiosità delle condizioni create dall'agricoltore per ottenere i pagamenti.

18 — Ai sensi del considerando 4 del regolamento n. 1782/2003, «[i]n considerazione dei benefici ambientali del pascolo permanente è opportuno (…) incoraggiare la conservazione degli attuali pascoli permanenti, onde evitare una riconversione massiccia in seminativi».

19 — Articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 796/2004.

40. Il giudice del rinvio ha proposto la suddetta questione per il caso in cui la risposta alla prima questione dovesse essere negativa. Alla luce delle considerazioni che precedono non occorre pertanto rispondere, tuttavia di seguito esaminerò in via subordinata tale ipotesi.

41. Ai sensi dell'articolo 29 del regolamento n. 1782/2003, non sono concessi pagamenti a favore di beneficiari che risultino aver creato artificialmente le condizioni necessarie per ottenere tali pagamenti al fine di trarne un vantaggio non conforme agli obiettivi del regime di sostegno.

42. La Spagna ritiene che la normativa nazionale in discussione sia compatibile con detta disposizione. Si tratterebbe di impedire che, nell'ambito del sostegno percepito a titolo di pagamenti unici, vengano inseriti in modo ingiustificato e abusivo pascoli permanenti al posto dei seminativi sulla base dei quali a suo tempo erano stati assegnati diritti all'aiuto, in quanto la sostituzione di seminativi con pascoli permanenti maschererebbe in realtà la cessazione di una vera e propria attività agricola.

43. In base al suo tenore letterale, l'articolo 29 del regolamento n. 1782/2003 corrisponde sostanzialmente all'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento n. 2988/95 [20], che a sua volta può essere considerato una codifica della costante giurisprudenza della Corte secondo cui un richiamo fraudolento o abusivo al diritto dell'Unione è illecito [21]. L'applicazione di una normativa di diritto dell'Unione non può infatti estendersi fino a comprendere i comportamenti abusivi degli operatori economici [22].

44. Secondo la giurisprudenza della Corte, la prova di una pratica illecita messa in atto da un potenziale beneficiario richiede, da una parte, un insieme di circostanze oggettive dalle quali risulti che, nonostante il rispetto formale delle condizioni previste dal diritto dell'Unione, l'obiettivo perseguito dalla detta normativa non è stato raggiunto e, dall'altra, che emerga la volontà di ottenere un vantaggio derivante dalla normativa dell'Unione mediante la creazione artificiosa delle condizioni necessarie per il suo ottenimento [23]. Spetta al giudice nazionale accertare tali condizioni. La prova va fornita conformemente alle norme del diritto nazionale, purché ciò non pregiudichi l'efficacia del diritto dell'Unione [24].

45. Affinché si applichi l'articolo 29 del regolamento n. 1782/2003 occorre pertanto accertare l'esistenza non solo di un elemento oggettivo, ma anche di un elemento soggettivo. Di conseguenza, una normativa che, in generale e a prescindere dalla valutazione di circostanze concrete, nel caso in cui un agricoltore dichiari una quantità superiore di ettari destinati a pascolo permanente, si basi una presunzione di creazione artificiosa delle condizioni per ottenere i pagamenti, a priori non può rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 29 del regolamento n. 1782/2003.

20 — Regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio, del 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità (GU L 312, pag. 1). In una serie di altri atti di diritto dell'Unione è presente una disposizione che segue il modello della norma citata, v. per es. già l'articolo 7 del regolamento (CE) n. 1259/1999 del Consiglio, del 17 maggio 1999, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune (GU L 160, pag. 113), o quella che è stata esplicitamente definita «clausola di elusione», ovvero l'articolo 193 del regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio, del 22 ottobre 2007, recante organizzazione comune dei mercati agricoli (…) (GU L 299, pag. 1), nonché l'articolo 4, paragrafo 8, del regolamento (UE) n. 65/2011 della Commissione, del 27 gennaio 2011, che stabilisce modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1698/2005 (…) (GU L 25, pag. 8).

21 — In tal senso v. anche le conclusioni dell'avvocato generale Alber nella causa Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:252, paragrafo 80). In merito a tale giurisprudenza v. solo sentenze Kefalas e a. (C-367/96, EU:C:1998:222, punto 20); Diamantis (C-373/97, EU:C:2000:150, punto 33); Halifax e a. (C-255/02, EU:C:2006:121, punto 68); Agip Petroli (C-456/04, EU:C:2006:241, punto 19), e SICES e a. (C-155/13, EU:C:2014:145, punto 29).

22 — Sentenze Cremer (125/76, EU:C:1977:148, punto 21); General Milk Products (C-8/92, EU:C:1993:82, punto 21); Halifax e a. (C-255/02, EU:C:2006:121, punto 69); Agip Petroli (C-456/04, EU:C:2006:241, punto 20); Vonk Dairy Products (C-279/05, EU:C:2007:18, punto 31), e Christodoulou e a. (C-116/12, EU:C:2013:825, punto 63).

23 — Sentenze Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, punti 52 e segg.); Eichsfelder Schlachtbetrieb (C-515/03, EU:C:2005:491, punto 39); Halifax e a. (C-255/02, EU:C:2006:121, punti 74 e segg.); Cadbury Schweppes (C-196/04, EU:C:2006:544, punto 64); Ungheria/Repubblica slovacca (C-364/10, EU:C:2012:630, punto 58); Christodoulou e a. (C-116/12, EU:C:2013:825, punto 64), e Slancheva sila (C-434/12, EU:C:2013:546, punto 29).

24 — Sentenze Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, punto 54); Christodoulou e a. (C-116/12, EU:C:2013:825, punto 65), e Slancheva sila (C-434/12, EU:C:2013:546, punto 30).

46. Come osserva correttamente la Commissione, in particolare non si ravvisa già alcun elemento oggettivo di possibile abuso. Con il nuovo sistema di incentivi il legislatore dell'Unione mirava appunto a introdurre un sistema di sostegno al reddito degli agricoltori disaccoppiato dalla produzione [25]. Pertanto è pienamente conforme all'obiettivo del regime di pagamento unico che un agricoltore attivi diritti di pagamento per superfici investite a pascolo permanente ammissibili all'aiuto conformemente ai requisiti di cui all'articolo 44, paragrafo 2, del regolamento n. 1782/2003.

47. Del resto si deve rilevare che la stessa Spagna, nelle sue osservazioni, in riferimento a pascoli permanenti dichiarati abusivamente, parla di casi imputabili a «alcuni beneficiari». Alla luce di tale dato, vi è ancor meno motivo di considerare che il tipo di abusi descritto non possa essere adeguatamente contrastato con un'applicazione coerente delle norme esaustive già adottate a livello di Unione per garantire controlli efficaci.

48. Infine, non sono convincenti neppure le affermazioni con le quali la Spagna deduce un nesso tra la normativa controversa e le critiche formulate dalla Corte dei conti in relazione alla corretta valutazione dell'ammissibilità all'aiuto dei pascoli permanenti [26]. Tale aspetto riguarda infatti l'erogazione di pagamenti per superfici rispetto alle quali non sono soddisfatti i requisiti di ammissibilità ai sensi dell'articolo 44, paragrafo 2, del regolamento n. 1782/2003. Dalle indicazioni del giudice del rinvio emerge tuttavia che è pacifico che i procedimenti dinanzi ad esso pendenti vertono su determinati ettari ammissibili interamente composti da pascoli permanenti.

49. Si deve pertanto rispondere alla seconda questione che l'articolo 29 del regolamento n. 1782/2003 osta a una normativa nazionale la quale, qualora le superfici investite a pascoli permanenti dichiarate nella domanda di pagamento unico di un agricoltore eccedano le superfici foraggere a suo tempo prese in considerazione per l'assegnazione dei diritti di pagamento, si basi sulla presunzione iuris et de iure che tale agricoltore abbia creato artificiosamente le condizioni per ottenere i pagamenti.

V – **Conclusione**

50. Propongo pertanto di rispondere come segue alla domanda di pronuncia pregiudiziale sottoposta dal Tribunal Supremo (Corte suprema spagnola):

Il regolamento (CE) n. 1782/2003, in particolare i suoi articoli 44, paragrafo 2, e 29, deve essere interpretato nel senso che osta a una normativa nazionale secondo cui, nell'ambito di una domanda di pagamento unico, le superfici investite a pascolo permanente dichiarate da un agricoltore, che eccedano le superfici foraggere a suo tempo prese in considerazione per calcolare i diritti spettantigli, costituiscono ettari ammissibili solo se sono effettivamente destinate all'allevamento, e in caso contrario si presume che l'agricoltore abbia creato artificiosamente le condizioni per ottenere i pagamenti.

25 — V. ancora considerando 24 del regolamento n. 1782/2003.

26 — Per i rimandi v. supra alla nota 3.