CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JÁN MAZÁK presentate l'8 luglio 2010 [1]

1. Con la presente domanda di pronuncia pregiudiziale, il Verwaltungsgericht Schwerin (Tribunale amministrativo di Schwerin) (Germania) chiede alla Corte di interpretare l'art. 40, n. 5, del regolamento (CE) del Consiglio n. 1782/2003 [2]. In sostanza, la causa principale oppone il sig. Grootes all'Amt für Landwirtschaft Parchim (Ufficio per l'Agricoltura di Parchim; in prosieguo: l'«Ufficio») relativamente allo status giuridico da attribuire a un determinato fondo (in prosieguo: il «fondo controverso»), se seminativo o terreno adibito a pascolo. Tale questione è rilevante ai fini del calcolo dei diritti all'aiuto [3].

I — Ambito normativo

A — *Normativa dell'Unione europea*

2. Il regolamento prevede una forma di sostegno al reddito degli agricoltori denominato regime di pagamento unico (in prosieguo: l'«RPU»). L'art. 40 del regolamento è intitolato «Circostanze eccezionali» e così recita:

«1. In deroga all'articolo 37, gli agricoltori la cui produzione durante il periodo di riferimento è stata danneggiata per cause di forza

1 — Lingua originale: l'inglese.

2 — Regolamento 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 L 270, pag. 1), come modificato dal regolamento (CE) del Consiglio n. 319/2006 (GU 2006, L 58, pag. 32) (in prosieguo: il «regolamento»). Si può osservare che finora i giudici nazionali hanno effettuato dieci rinvii pregiudiziali concernenti tale regolamento: v. sentenze 11 marzo 2008, causa C-420/06, Jager (Racc. pag. I-1315); 16 luglio 2009, causa C-428/07, Horvath (Racc. pag. I-6355); 22 ottobre 2009, causa C-449/08, Elbertsen (Racc. pag. I-10241); 21 gennaio 2010, causa C-470/08, van Dijk (Racc. pag. I-603); 20 maggio 2010, causa C-434/08, Harms (Racc. pag. I-4431), e le seguenti cause pendenti: causa C-61/09, Niedermair-Schiemann (in cui ho presentato le mie conclusioni l'11 maggio 2010); causa C-133/09, Uzonyi; causa C-153/09, Agrargut Bäbelin; cause riunite C-230/09 e C-231/09, Etling e Etling, e causa C-536/09, Omejc.

3 — Sembrerebbe che nel Land Meclemburgo-Pomerania occidentale l'aiuto basato sulla superficie applicabile ai seminativi ammonti a EUR 308,50 per ettaro, mentre sarebbe di soli EUR 59,84 per ettaro per i terreni adibiti a pascolo permanente.

maggiore o per circostanze eccezionali verificatesi prima o nel corso di detto periodo possono chiedere che l'importo di riferimento sia calcolato sulla base dell'anno civile o degli anni civili del periodo di riferimento non interessati dal caso di forza maggiore o dalle circostanze eccezionali.

(...)

3. Gli agricoltori notificano per iscritto all'autorità competente, entro un termine fissato da ciascuno Stato membro, i casi di forza maggiore o le circostanze eccezionali di cui sono vittime, unitamente alle relative prove.

4. L'autorità competente può riconoscere come cause di forza maggiore o come circostanze eccezionali ad esempio i casi seguenti:

a) decesso dell'agricoltore;

b) incapacità professionale di lunga durata dell'agricoltore;

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

d) distruzione fortuita dei fabbricati aziendali adibiti all'allevamento;

e) epizoozia che colpisce la totalità o una parte del patrimonio zootecnico dell'agricoltore.

5. I paragrafi 1, 2 e 3 del presente articolo si applicano mutatis mutandis agli agricoltori soggetti a impegni agroambientali ai sensi dei regolamenti (CEE) [del Consiglio] n. 2078/92 [GU 1992, L 215, pag. 85] e (CE) n. 1257/1999 [GU 1999, L 160, pag. 80] (…).

Qualora gli impegni coprano sia il periodo di riferimento sia il periodo di cui al paragrafo 2 del presente articolo gli Stati membri stabiliscono, secondo criteri oggettivi e in modo

tale da garantire la parità di trattamento tra gli agricoltori ed evitare distorsioni del mercato e della concorrenza, un importo di riferimento in base alle modalità di applicazione stabilite dalla Commissione secondo la procedura di cui all'articolo 144, paragrafo 2».

3. Il capitolo 5, sezione 1, del regolamento, intitolato «Attuazione a livello regionale e attuazione opzionale», consente agli Stati membri di attuare l'RPU a livello regionale. Ai sensi dell'art. 58, nn. 1 e 3, del regolamento, uno Stato membro può scegliere di applicare l'RPU previsto nei capitoli 1-4 a livello regionale suddividendo il massimale di cui all'art. 41 tra le regioni, secondo criteri oggettivi.

4. L'art. 59, n. 1, del regolamento dispone che «[i]n casi debitamente giustificati e secondo criteri oggettivi lo Stato membro può dividere l'importo totale del massimale regionale istituito dall'articolo 58 o parte di esso tra tutti gli agricoltori le cui aziende sono situate nella regione interessata, compresi quelli che non rispondono al criterio di ammissibilità di cui all'articolo 33». L'art. 59, n. 3, prevede una formula per il calcolo dei diritti in caso di divisione parziale dell'importo totale del massimale regionale.

5. Ai sensi dell'art. 61 del regolamento, intitolato «Formazioni erbose», «[i]n caso di applicazione dell'articolo 59, gli Stati membri possono anche fissare, secondo criteri oggettivi, nell'ambito del massimale regionale o di parte di esso, differenti valori per unità dei diritti da concedere agli agricoltori di cui all'articolo 59, paragrafo 1, per ettari destinati a formazioni erbose alla data prevista per le domande di aiuto basato sulla superficie per il 2003 e per ogni altro ettaro di superficie ammissibile o in alternativa per ettari di pascoli permanenti alla data prevista per le domande di aiuto basato sulla superficie per il 2003 e per ogni altro ettaro di superficie ammissibile».

6. Il capitolo 6 del regolamento (CE) della Commissione n. 795/2004 [4] contiene una sezione 1 intitolata «Attuazione regionale». In tale sezione, l'art. 38, nn. 1-3, prevede alcune regole per l'applicazione dell'art. 59, nn. 1 e 2, del regolamento. L'art. 38, n. 4, del regolamento n. 795/2004 dispone che «[l]'articolo 40 del [regolamento] e l'articolo 16 del presente regolamento si applicano mutatis mutandis».

4 — Regolamento 21 aprile 2004, recante modalità di applicazione del regime di pagamento unico di cui al [regolamento n. 1782/2003] (GU L 141, pag. 1), come modificato dal regolamento (CE) della Commissione 29 ottobre 2004, n. 1974 (GU L 345, pag. 85) (in prosieguo: il «regolamento n. 795/2004»).

B — *Normativa nazionale*

7. Ai sensi dell'art. 2, n. 1, della legge di attuazione dell'RPU [Betriebsprämiendurchführungsgesetz (BetrPrämDurchfG); in prosieguo: la «legge di attuazione»), il pagamento unico è concesso a livello regionale a decorrere dal 1º gennaio 2005 secondo le modalità previste dalla citata legge e dalla normativa nazionale che dà attuazione all'RPU.

8. L'art. 5, n. 1, della legge di attuazione dispone che l'importo di riferimento del pagamento unico, in applicazione del combinato disposto dei nn. 1 e 3 dell'art. 59 del regolamento, si compone, per ogni agricoltore, di un importo differenziato per azienda e di un importo in relazione alla superficie.

9. L'art. 5, n. 3, della legge di attuazione dispone che «l'importo dell'aiuto basato sulla superficie viene calcolato per l'esercizio 2005 nel modo seguente:

1. la somma degli importi individuali definiti al n. 2 per ogni regione è dedotta dal massimale regionale corrispondente definito all'art. 4, n. 1;

2. la parte rimanente del massimale regionale, calcolato previa deduzione secondo le regole di cui al punto 1, è suddivisa, conformemente all'art. 59, n. 3, primo comma, del [regolamento], tra le superfici ivi menzionate in base al numero di ettari, purché in ogni regione venga rispettato il rapporto previsto nell'allegato 2 tra l'aiuto basato sulla superficie per ettaro ammissibile adibito a pascolo permanente al 15 maggio 2003 e l'aiuto basato sulla superficie per ettaro ammissibile adibito ad altri usi (…)».

10. L'allegato 2 della legge di attuazione contiene una tabella indicante il rapporto che occorre rispettare tra le superfici adibite a pascolo permanente e quelle destinate ad altri usi, che, per quanto riguarda il Land Meclemburgo-Pomerania occidentale, prevede un rapporto di 1 per le altre superfici e di 0,194 per pascolo permanente.

11. L'art. 13, n. 2, della legge di attuazione dispone che, ai fini del calcolo dell'importo di riferimento, l'aiuto individuale per azienda e l'aiuto basato sulla superficie devono essere calcolati in riferimento all'anno civile precedente a quello in cui sono state adottate le misure agroalimentari.

II — Fatti e questioni pregiudiziali

12. Nel 1994 il fondo controverso, che in precedenza era stato seminativo, veniva convertito in terreno adibito al pascolo al fine di usufruire degli aiuti nell'ambito del regime di incentivazione dello sfruttamento dei pascoli compatibile con le esigenze di tutela dell'ambiente istituito dallo Staatlicher Amt für Umwelt und Natur (Ufficio pubblico per l'ambiente e la natura; in prosieguo: lo «StAUN») di Lübz.

13. Nel 1999, sulla base del regolamento n. 2078/92, veniva concluso con lo StAUN un nuovo contratto di gestione, dal quale risulta che nel periodo compreso fra gennaio 1999 e dicembre 2003 il fondo controverso doveva essere adibito a pascolo. Il 1º ottobre 2002, il sig. Grootes in società con il padre prendeva possesso del fondo controverso e, in applicazione di un contratto integrativo del 3 marzo 2003, tale società subentrava nei diritti e negli obblighi derivanti dal contratto del 1999 a partire dal 31 dicembre 2002. In seguito, la suddetta società veniva condotta dal solo sig. Grootes.

14. Il fondo controverso veniva adibito a seminativo e nella primavera del 2004 veniva seminato a silomais. Con lettera del 6 maggio 2005, il sig. Grootes chiedeva che i diritti relativi al fondo controverso venissero calcolati sulla base dei valori previsti per i seminativi anziché in base a quelli previsti per i terreni adibiti a pascolo. Con decisione 27 febbraio 2006, l'Ufficio classificava il fondo controverso come pascolo permanente. Contro tale decisione il sig. Grootes proponeva un ricorso, che in definitiva veniva respinto. Le autorità competenti rifiutavano di considerare l'esistenza di circostanze eccezionali («Härte» in tedesco), in quanto la destinazione a pascolo del fondo controverso nell'ambito del programma dello StAUN, per «lo sfruttamento dei pascoli compatibile con le esigenze di tutela dell'ambiente» non costituiva una misura agroambientale ai sensi dell'art. 40, n. 5, del regolamento, in combinato disposto con l'art. 13 della legge di attuazione.

15. Il sig. Grootes ha impugnato tale decisione e sostiene ora che l'Ufficio dovrebbe riconoscergli i diritti calcolati in base ai valori applicabili ai seminativi. Il giudice del rinvio rileva che, conformemente all'art. 61 del regolamento, in combinato disposto con l'art. 5, n. 3, punto 2, della legge di attuazione, la questione se la concessione dei diritti all'aiuto per terreni agricoli debba essere stabilita sulla base dei valori previsti per i seminativi o di quelli previsti per i terreni adibiti a pascolo viene definita in Germania in base al tipo di utilizzo alla data del 15 maggio 2003. Tuttavia, a quella data il fondo controverso era adibito a pascolo. Conseguentemente, l'erogazione dell'aiuto calcolato sulla base del valore previsto per i seminativi verrebbe presa in considerazione solo nel caso in cui

si configurasse una circostanza eccezionale ai sensi dell'art. 40 del regolamento.

16. Pertanto, reputando che la soluzione della causa principale dipenda dall'interpretazione del diritto comunitario, il giudice del rinvio ritiene necessario sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se si debba prendere in considerazione il riconoscimento di una circostanza eccezionale ai sensi dell'art. 40, n. 5, del [regolamento], in relazione agli aiuti basati sulla superficie anche quando la misura agroambientale perdurante alla data del 15 maggio 2003 si presenta semplicemente come mantenimento di uno sfruttamento di superfici adibite a pascoli (permanenti), ma si collega senza soluzione di continuità sotto il profilo temporale — o quanto meno "immediatamente" — ad una misura in base alla quale si è effettuata una conversione del terreno da seminativo a pascolo permanente.

2) In caso di soluzione affermativa della questione sub 1):

Se si debba prendere in considerazione il riconoscimento di una circostanza eccezionale ai sensi dell'art. 40, n. 5, del [regolamento], in relazione agli aiuti basati sulla superficie solo quando il cambiamento di destinazione del terreno (da seminativo a pascolo) avviene (proprio) in seguito alla partecipazione a una misura agroambientale ai sensi della detta disposizione.

3) Se, ai fini del riconoscimento di una circostanza eccezionale ai sensi dell'art. 40, n. 5, del [regolamento], è necessario che l'agricoltore richiedente sia lo stesso che ha effettuato il cambiamento di destinazione, oppure anche un agricoltore "che subentri" successivamente nella misura agroambientale possa far valere con successo una circostanza eccezionale ai sensi della detta disposizione».

III — Analisi

A — *Principali argomenti delle parti*

17. La Commissione sostiene sostanzialmente che, tenuto conto dello scopo e della struttura dell'art. 40, n. 5, del regolamento, i due contratti in questione devono essere considerati come un tutt'uno. Per quanto riguarda la seconda questione, la Commissione afferma fondamentalmente che solo la presenza di un nesso causale tra il cambiamento di destinazione del fondo controverso e la partecipazione ad una misura agroambientale consente di non tenere conto, nel calcolo dei diritti, del fatto che alla data di riferimento di cui all'art. 61 del regolamento detto fondo era effettivamente ancora adibito a pascolo permanente. Quanto alla terza questione, la Commissione afferma in sostanza che ai sensi dell'art. 40, n. 5, del regolamento, in combinato disposto con l'art. 61, l'identità dell'agricoltore che possedeva il fondo nel periodo considerato (la cui destinazione è stata modificata a causa di circostanze eccezionali) e quella dell'agricoltore che aveva inizialmente modificato la destinazione del fondo hanno scarsa rilevanza.

18. Il sig. Grootes sostiene sostanzialmente che, se la Germania avesse scelto di applicare il modello storico dell'RPU, l'art. 40, n. 5, del regolamento sarebbe risultato direttamente applicabile nel suo caso. Invocando lo spirito e lo scopo della citata disposizione, egli afferma che l'attuazione di un regime previsto dalla detta disposizione nel contesto del modello regionale non condurrebbe ad un risultato diverso. A questo proposito, il sig. Grootes conclude che ai fini della presente causa è irrilevante la circostanza che sia in discussione la prima misura agroambientale oppure una misura che ne costituisce il proseguimento. Per quanto concerne la seconda questione, il sig. Grootes sostiene, sostanzialmente, che l'unico elemento decisivo è il fatto che l'interessato non potesse destinare il fondo ad un uso diverso dal pascolo in ragione della sua partecipazione alla misura agroambientale. Quanto alla terza questione, il sig. Grootes afferma fondamentalmente che ai fini della presente causa è irrilevante che in precedenza altri agricoltori coltivassero il

fondo controverso nell'ambito di una misura agroambientale.

predecessore e di trovarsi nella sua stessa situazione giuridica.

B — *Valutazione*

19. Il governo tedesco sostiene che la data di riferimento appropriata è il 15 maggio 2003. Ne conseguirebbe che la prima questione deve essere risolta nel senso che si può presumere l'esistenza di circostanze eccezionali quando sulla produzione di un agricoltore abbia inciso una misura agroambientale nel periodo di riferimento, vale a dire al 15 maggio 2003, anche in circostanze come quelle di cui alla causa principale. Per quanto riguarda la seconda questione, il governo tedesco afferma che il fatto che il pascolo permanente appartenesse già alla società anche prima dell'attuazione della misura agroambientale e che il suo mantenimento a pascolo fosse previsto nell'ambito di una misura agroambientale non è sufficiente a giustificare il riconoscimento di circostanze eccezionali ai sensi dell'art. 40, n. 5. A tal riguardo, non sarebbe neppure sufficiente il fatto che l'agricoltore abbia convertito il fondo in pascolo permanente al fine di partecipare successivamente ad una misura agroambientale diretta al mantenimento del pascolo permanente. Quanto alla terza questione, il governo tedesco sostiene che, qualora il fondo venga ceduto ad un agricoltore che accetti di subentrare negli obblighi assunti nell'ambito di una misura agroambientale, detto agricoltore può legittimamente attendersi di non essere trattato in maniera meno favorevole rispetto al suo

1. Sulla prima questione

20. Con la prima questione il giudice del rinvio chiede sostanzialmente se, in circostanze come quelle di cui alla causa principale — in cui un fondo viene adibito a pascolo nell'ambito di una misura agroambientale perdurante alla data di riferimento prevista dall'art. 61 del regolamento e che si presenta come mantenimento di uno sfruttamento di superfici adibite a pascolo (permanente), ma si collega senza soluzione di continuità sotto il profilo temporale ad una misura in base alla quale si è effettuata una conversione del terreno da seminativo a pascolo permanente — l'art. 40 del citato regolamento debba essere interpretato sulla base di una valutazione globale della precedente misura agroambientale e di quella successiva.

21. In linea di principio, dall'art. 40, n. 5, del regolamento risulta che i nn. 1, 2 e 3 del medesimo articolo si applicano mutatis mutandis agli agricoltori che, durante il periodo di riferimento, erano soggetti ad impegni agroambientali ai sensi dei regolamenti nn. 2078/92 e 1257/1999.

22. Come rilevato dal governo tedesco, dalla prima questione si deve desumere che l'esistenza di tali impegni sia stata accertata. Inoltre, nulla nell'art. 40, n. 5, indica che debba trattarsi di una misura agroambientale adottata per la prima volta o che si debba escludere una misura «collega[ta] senza soluzione di continuità sotto il profilo temporale ad una misura in base alla quale si è effettuata una conversione del terreno da seminativo a pascolo permanente» [5].

23. Anzitutto, l'art. 37 del regolamento prevede una regola generale per il calcolo dell'importo di riferimento, che sostanzialmente dev'essere pari all'importo medio su tre anni del totale degli aiuti concessi ad un agricoltore in virtù dei regimi di sostegno di cui all'allegato VI del regolamento, calcolati e adeguati conformemente all'allegato VII, in ogni anno civile del periodo di riferimento comprendente gli anni 2000, 2001 e 2002 [6] (in prosieguo: il «modello storico» dell'RPU). Ogni agricoltore è titolare di un diritto all'aiuto per ettaro calcolato dividendo l'importo di riferimento per il numero medio su tre anni di ettari che nel corso del periodo di riferimento ha dato diritto ai pagamenti diretti di cui all'allegato VI.

24. Tuttavia, la Germania ha optato per il «modello regionale» dell'RPU [7]. Sostanzialmente, la questione se la concessione dei diritti all'aiuto per terreni agricoli debba essere basata sui valori previsti per i seminativi o su quelli relativi ai terreni adibiti a pascolo viene definita in Germania in base al tipo di utilizzo alla data del 15 maggio 2003 [8].

25. Come rilevato dal giudice del rinvio, a quella data il fondo controverso era adibito

5 — È interessante notare come il governo tedesco abbia rilevato che nella legislazione dei Länder, i quali hanno facoltà di adeguare le misure agroambientali da essi offerte, si possono ravvisare sia misure a sostegno della conversione di seminativi a pascolo permanente che misure che incentivano a mantenere pascoli permanenti già esistenti, che potrebbero essere legittimamente destinati ad un uso diverso.

6 — V. art. 38 del regolamento.

7 — Nella specie, sul fondamento dell'art. 59, n. 3, del regolamento. Sul confronto tra modello regionale e modello storico v. Norer, R., *Rechtsfragen der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik 2003, Einheitliche Betriebsprämie und Cross Compliance in europa-, verfassungs-, verwaltungs- und zivilrechtlicher Analyse*, NWV, Wien — Graz, 2007, inter alia pagg. 78-89.

8 — V. art. 61 del regolamento, in combinato disposto con l'art. 5, n. 3, punto 2, della legge di attuazione. Tenuto conto delle questioni sollevate, nella specie è pertinente solo il cosiddetto aiuto basato sulla superficie di cui all'art. 59, n. 3, primo comma, del regolamento.

a pascolo [9]. Pertanto, l'erogazione dell'aiuto calcolato sulla base del valore previsto per i seminativi verrebbe presa in considerazione solo nel caso in cui si configurasse una circostanza eccezionale ai sensi dell'art. 40 del regolamento [10].

26. La Commissione rileva giustamente che l'art. 61 del regolamento non fa riferimento all'art. 40 [11]. L'art. 61 del regolamento, incluso nella sezione 1, «Attuazione a livello regionale», del titolo III, capitolo 5, concernente l'RPU, prevede modalità precise per la fissazione della data di riferimento da prendere in considerazione e non lascia alcun margine di discrezionalità agli Stati membri ai fini della determinazione del periodo di riferimento. Ne consegue che il legislatore comunitario ha stabilito regole formali per l'applicazione dell'art. 40, n. 5, del regolamento in relazione ai regimi di sostegno diretto nell'ambito dell'art. 61 e non ha autorizzato gli Stati membri a disciplinarne l'applicazione in base al diritto nazionale.

27. Tuttavia, sembrerebbe appropriato applicare l'art. 40, n. 5, del regolamento nell'ambito dell'art. 61 per analogia [12].

28. A tal riguardo, è importante rilevare che lo scopo della disposizione relativa alle circostanze eccezionali di cui all'art. 40, n. 5, del regolamento è intesa ad evitare che gli agricoltori che hanno assunto impegni agroambientali a livello comunitario tra il 2000 e il 2002 possano subire un pregiudizio dovuto a tali impegni di estensivizzazione. Tale situazione potrebbe verificarsi se, nel periodo vincolante per il calcolo degli importi di riferimento, la produzione è stata danneggiata per motivi connessi alla partecipazione a misure agroambientali. Possono anche derivare svantaggi, come nel caso in esame, dal fatto che il cambiamento di destinazione del fondo da seminativo a terreno adibito a pascolo in seguito a un impegno assunto nell'ambito di misure agroambientali comporta per l'agricoltore un importo dell'aiuto basato sulla superficie inferiore rispetto a quello che avrebbe

9 — Il contratto di gestione del 1999, comprensivo del contratto integrativo del 3 marzo 2003, è scaduto il 31 dicembre 2003.

10 — Per quanto riguarda i numerosi problemi nel contesto dei trasferimenti di azienda e delle circostanze eccezionali, v. Krämer, S., *Die Berücksichtigung von Betriebsübergaben und Härtefällen im Rahmen der Agrarreform 2003*, Agrar- und Umweltrecht, 35. Jahrg. (2005), Heft 12, pagg. 381-387.

11 — A differenza degli artt. 59 e 60 del regolamento. Inoltre, l'art. 58 dispone che gli Stati membri possono applicare l'RPU di cui ai capitoli 1-4 a livello regionale «alle condizioni specificate nella presente sezione».

12 — V. sentenza 26 ottobre 2006, causa C-248/04, Koninklijke Coöperatie Cosun (Racc. pag. I-10211, punti 48-52), che cita la sentenza 12 dicembre 1985, causa 165/84, Krohn (Racc. pag. 3997, punto 14). Nella sentenza Krohn la Corte ha dichiarato che «gli operatori economici possono chiedere l'applicazione analogica di un regolamento, che normalmente non sarebbe applicabile nei loro confronti, purché dimostrino che il regime giuridico cui sono soggetti: (...) [i] è perfettamente simile a quello di cui domandano l'applicazione per analogia, e (...) [ii] implica un'omissione che è incompatibile con un principio generale di diritto comunitario e alla quale l'applicazione analogica consente di ovviare».

ottenuto senza operare alcun cambiamento di destinazione.

29. Di conseguenza, sebbene tali timori siano stati espressi in relazione al modello storico dell'RPU, resta il fatto che la destinazione a pascolo permanente del fondo controverso alla data prevista dall'art. 61 del regolamento (nel modello regionale) può essere basata sullo stesso tipo di impegni. Pertanto, ai fini della presente controversia, i due regimi legali possono essere considerati molto simili.

30. Infatti, il governo tedesco ha giustamente osservato che lo scopo dell'art. 40, n. 5, è garantire agli agricoltori la tutela del loro legittimo affidamento nonché, si deve aggiungere, della certezza del diritto.

31. Nella causa Nijemeisland [13], vertente sui regolamenti nn. 795/2004 e 1782/2003, la Corte ha dichiarato che «il principio di certezza del diritto, principio generale del diritto comunitario, esige che una disciplina comunitaria vigente nei confronti dei singoli sia chiara e precisa affinché questi ultimi possano conoscere senza ambiguità i loro diritti ed i loro obblighi e possano agire di conseguenza. (…) [N]ella causa principale, il sig. Nijemeisland ha accettato, senza contestare e senza riconoscere la propria colpevolezza, la sanzione relativa, secondo la normativa vigente all'epoca dei fatti, alla perdita del sussidio per un anno civile. In quel momento, egli non poteva prevedere che la sua decisione avrebbe potuto avere conseguenze sui futuri pagamenti diretti ai sensi di una normativa adottata nel 2003. Infatti, prima dell'entrata in vigore del [regolamento], il [sig. Nijemeisland] non poteva prevedere che la sua esclusione dal beneficio del sussidio avrebbe inciso sull'importo del pagamento unico e avrebbe potuto quindi comportare conseguenze finanziarie a suo sfavore per diversi anni».

32. Nella sentenza von Deetzen [14], ad esempio, la Corte ha dichiarato che «un (…) operatore che, come nella fattispecie, sia stato indotto da un atto della Comunità a sospendere lo smercio [di latte e prodotti lattiero-caseari] per un periodo limitato, nell'interesse generale e dietro pagamento di un premio, può legittimamente attendersi che alla scadenza della sua obbligazione non sarà soggetto a restrizioni specifiche proprio per essersi avvalso delle possibilità offerte dalla normativa comunitaria».

13 — Sentenza 11 giugno 2009, causa C-170/08 (Racc. pag. I-5127, punti 44 e 45). Nel primo di questi punti la Corte cita, in particolare, la sentenza 9 luglio 1981, causa 169/80, Gondrand e Garancini (Racc. pag. 1931, punto 17).

14 — Sentenza 28 aprile 1988, causa 170/86 (Racc. pag. 2355, punto 13). V. anche sentenza 28 aprile 1988, causa 120/86, Mulder (Racc. pag. 2321, punto 24).

33. Infine, rilevo che il legislatore comunitario ha previsto all'art. 38, n. 4, del regolamento n. 795/2004 che l'art. 40 del regolamento si applica mutatis mutandis nel contesto del modello regionale.

34. Tutte le suesposte considerazioni depongono a favore dell'applicazione per analogia dell'art. 40, n. 5, del regolamento nel contesto dell'art. 61.

35. Riguardo specificamente alla prima questione, il giudice del rinvio afferma che sussistono dubbi qualora il cambiamento di destinazione del fondo da seminativo a pascolo non sia dipeso da una misura agroambientale perdurante alla data del 15 maggio 2003, ma la misura attuale si presenti come proseguimento («mantenimento») di un'altra misura agroambientale, indifferentemente se ai sensi del regolamento n. 2078/92 oppure del regolamento n. 1257/1999, che avrebbe a sua volta comportato il cambiamento di destinazione del terreno da seminativo a pascolo [15]. Il giudice a quo dichiara che, stando alle informazioni di cui dispone, il contratto di gestione del 1999, ancora in essere al 15 maggio 2003 e che, come risulta chiaramente dal contratto stesso, si basa «sul regolamento n. 2078/92», è stato concluso in seguito a un precedente contratto, anche questo per cinque anni. Nel 1994, all'inizio del periodo di validità del precedente contratto, il fondo controverso deve aver subito un cambiamento di destinazione da seminativo a terreno adibito a pascolo (permanente).

36. Concordo con la Commissione che, alla luce dello scopo [16] e dell'economia dell'art. 40, n. 5, del regolamento, i due contratti in questione devono essere considerati come un tutt'uno, in quanto si riferiscono entrambi ad un impegno a favore di misure ai sensi dell'art. 40, n. 5, primo comma, del regolamento, e sono collegati senza soluzione di continuità. Infatti, come rilevato dal governo tedesco, a tal riguardo il presupposto essenziale è che la prima misura agroambientale soddisfi tutte le condizioni di cui all'art. 40, n. 5, del regolamento.

37. Ne consegue che, in circostanze come quelle di cui alla causa principale, ossia qualora un fondo venga destinato a pascolo nell'ambito di una misura agroambientale perdurante alla data di riferimento prevista all'art. 61 del regolamento, che si presenta

15 — A tal riguardo, nel caso di «collegamento immediato» di una misura di proseguimento alla misura agroambientale che ha portato al cambiamento di destinazione, una pubblicazione del Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (Ministero federale per la protezione dei consumatori, l'alimentazione e l'agricoltura) tedesco («Meilensteine der Agrarpolitik», 2006, punto 100) prevede la possibilità di riconoscere una «circostanza eccezionale».

16 — Come ho osservato in precedenza, detta disposizione è intesa ad evitare che gli agricoltori che hanno assunto impegni agroambientali nel periodo di riferimento siano penalizzati proprio per tale motivo.

come mantenimento di una destinazione a pascolo (permanente), ma si collega senza soluzione di continuità sotto il profilo temporale ad una misura in base alla quale si è effettuata una conversione del fondo da seminativo a pascolo permanente, l'art. 40 del citato regolamento deve essere interpretato sulla base di una valutazione complessiva della precedente misura agroambientale e di quella successiva.

39. In sostanza, il giudice del rinvio osserva che dal contesto normativo comunitario non risulta chiaro se una circostanza eccezionale possa essere riconosciuta solo quando, come sembra ritenere lo StAUN, il cambiamento di destinazione di un fondo da seminativo a pascolo è avvenuto nell'ambito della partecipazione a misure agroambientali. Il giudice del rinvio afferma inoltre che si può ipotizzare anche il caso in cui, seppure in due diversi atti, l'agricoltore prima adibisca il fondo a pascolo e solo in seguito decida di utilizzarlo in modo tale da poter fruire delle agevolazioni previste per le misure agroambientali. Pertanto, se partecipa ad una di tali misure, incorre anch'egli negli svantaggi derivanti dagli impegni estensivi assunti.

2. Sulla seconda questione

38. Qualora la prima questione venga risolta in senso affermativo, come è avvenuto, con la seconda questione il giudice del rinvio chiede sostanzialmente se l'art. 40, n. 5, in combinato disposto con l'art. 61 del regolamento, debba essere interpretato nel senso che solo l'esistenza di un nesso causale tra il cambiamento di destinazione del fondo e la partecipazione ad una misura agroambientale consenta di non tenere conto — nel calcolo dei diritti all'aiuto basato sulla superficie — del fatto che tale fondo era ancora destinato a pascolo permanente alla data di riferimento di cui all'art. 61 del regolamento.

40. La Commissione osserva giustamente che dal tenore letterale dell'art. 40, n. 5, del regolamento sembra emergere che non è necessaria la prova dell'esistenza di uno stretto nesso causale tra la modifica della destinazione del fondo controverso e gli impegni

agroambientali [17]. Resta però il fatto che, come risulta dalle suesposte considerazioni, nella causa principale l'art. 40, n. 5, del regolamento, in combinato disposto con l'art. 61, è applicabile per analogia in quanto l'interessato ha destinato il fondo controverso ad un uso piuttosto che a un altro — proprio — in ragione degli impegni assunti nell'ambito dell'attuazione di misure agroambientali. Come fatto valere sostanzialmente dal governo tedesco e dalla Commissione, se l'interessato aveva destinato il fondo controverso a pascolo già prima di assumere l'impegno di attuare le misure agroambientali, e indipendentemente da esso, ai fini del calcolo dell'importo di riferimento il fondo controverso deve essere ritenuto destinato a pascolo.

41. Pertanto, la seconda questione deve essere risolta in senso affermativo, vale a dire che, nel contesto delle modalità procedurali applicabili, occorre produrre la prova del nesso causale tra una misura agroambientale e il cambiamento di destinazione. Tuttavia, si deve ricordare che la giurisprudenza della Corte ha affermato in numerose occasioni che gli Stati membri non possono adottare norme procedurali che rendano praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento comunitario (principio di effettività) [18].

42. Ne consegue che l'art. 40, n. 5, del regolamento, in combinato disposto con l'art. 61, deve essere interpretato nel senso che la presenza di un nesso causale tra il cambiamento di destinazione e la partecipazione ad una misura agroambientale è sufficiente di per sé affinché nel calcolo dei diritti all'aiuto non si tenga conto del fatto che alla data di riferimento di cui all'art. 61 di detto regolamento il fondo era effettivamente ancora destinato a pascolo permanente.

3. Sulla terza questione

43. Infine, il giudice del rinvio solleva la questione se, ai sensi del diritto comunitario, l'agricoltore che ha effettuato il cambiamento di destinazione del fondo debba essere lo stesso

17 — L'art. 40, n. 5, primo comma, si limita a richiedere che gli agricoltori siano soggetti ad impegni agroambientali nel periodo di riferimento. Il secondo comma richiede che gli impegni in questione coprano il periodo di riferimento ivi menzionato.

18 — V., inter alia, sentenze 14 dicembre 1995, cause riunite C-430/93 e C-431/93, van Schijndel e van Veen (Racc. pag. I-4705, punto 17); 9 dicembre 2003, causa C-129/00, Commissione/Italia (Racc. pag. I-14637, punto 25); 13 marzo 2007, causa C-432/05, Unibet (Racc. pag. I-2271, punto 43), e 7 giugno 2007, cause riunite da C-222/05 a C-225/05, van der Weerd e a. (Racc. pag. I-4233).

che fa valere le circostanze eccezionali in forza dell'art. 40, n. 5. Nella specie, l'azienda da cui ha tratto origine l'azienda del sig. Grootes è divenuta parte del contratto di gestione del 1999 (conformemente al contratto integrativo del 3 marzo 2003) solo a partire dal 31 dicembre 2002, vale a dire soltanto per il suo ultimo anno di validità.

44. Tuttavia, il giudice nazionale ritiene che anche in tali circostanze si potrebbe considerare di evitare che gli agricoltori che hanno preso parte a misure ambientali comunitarie in ambito agricolo subiscano svantaggi attribuibili agli impegni di estensivizzazione in tal modo assunti. Infatti, proprio quando le scadenze contrattuali sono imminenti, il rilevamento di un terreno sottoposto a una misura agroambientale (e ai vincoli di utilizzo ad essa connessi) potrebbe spesso essere effettuato con l'intenzione di utilizzare di nuovo il terreno come seminativo in futuro. Nella presente causa un tale utilizzo è avvenuto già nel corso del 2004 con la coltivazione di silomais.

45. Come sostenuto dal governo tedesco, qualora il fondo venga ceduto ad un agricoltore che accetti di rilevare gli obblighi assunti nell'ambito di una misura agroambientale, detto agricoltore può attendersi di non essere trattato meno favorevolmente del suo predecessore e di trovarsi nella sua stessa situazione giuridica. Purché sussistano tutti gli altri presupposti, egli deve poter far valere con successo una circostanza eccezionale ai sensi dell'art. 40, n. 5, del regolamento, in combinato disposto con l'art. 61.

46. Ne consegue che l'art. 40, n. 5, del regolamento, in combinato disposto con l'art. 61, deve essere interpretato nel senso che non è determinante il fatto che l'agricoltore che ha chiesto i diritti all'aiuto sia lo stesso che ha effettuato il cambiamento di destinazione del fondo.

IV — Conclusione

47. Alla luce delle considerazioni che precedono, suggerisco alla Corte di risolvere le questioni pregiudiziali proposte dal Verwaltungsgericht Schwerin nel seguente modo:

«1) In circostanze come quelle di cui alla causa principale, ossia qualora un fondo venga destinato a pascolo nell'ambito di una misura agroambientale perdurante alla data di riferimento prevista all'art. 61 del regolamento (CE) del Consiglio 29 settembre 2003, n. 1782, 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 il regolamento (CEE) n. 2019/93 e vari altri regolamenti, e che si presenta come mantenimento di una destinazione a pascolo (permanente), ma si collega senza soluzione di continuità sotto il profilo temporale ad una misura in base alla quale si è effettuata una conversione del fondo da seminativo a pascolo permanente, l'art. 40 del citato regolamento deve essere interpretato sulla base di una valutazione complessiva della precedente misura agroambientale e di quella successiva.

2) L'art. 40, n. 5, del regolamento n. 1782/2003, in combinato disposto con l'art. 61, deve essere interpretato nel senso che la presenza di un nesso causale tra il cambiamento di destinazione e la partecipazione ad una misura agroambientale è sufficiente di per sé affinché nel calcolo dei diritti all'aiuto non si tenga conto del

fatto che alla data di riferimento di cui all'art. 61 di detto regolamento il fondo era effettivamente ancora destinato a pascolo permanente.

3) L'art. 40, n. 5, del regolamento n. 1782/2003, in combinato disposto con l'art. 61, deve essere interpretato nel senso che non è determinante il fatto che l'agricoltore che ha chiesto i diritti all'aiuto sia lo stesso che ha effettuato il cambiamento di destinazione del fondo».