



## Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE  
JULIANE KOKOTT  
presentate il 24 ottobre 2013<sup>1</sup>

**Causa C-396/12**

**A.M. van der Ham**  
**A.H. van der Ham-Reijersen van Buuren**

[Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Raad van State (Paesi Bassi)]

«Politica agricola comune — Regolamento (CE) n. 1698/2005 — Sostegno allo sviluppo rurale — “cross compliance” — Riduzione dei pagamenti in caso di inosservanza dei requisiti per beneficiare degli aiuti — Nozione di “inadempienza intenzionale” — Imputazione della condotta colposa di un terzo»

### I – Introduzione

1. Sebbene possa risultare sorprendente, l'impiego di fertilizzanti è uno dei temi più importanti del diritto ambientale dell'agricoltura nella giurisprudenza della Corte di giustizia<sup>2</sup>. È pertanto sembrato logico subordinare la percezione di sovvenzioni agricole al rispetto delle norme pertinenti. Ciò si è verificato con l'introduzione della cosiddetta «cross compliance» nel regolamento (CE) n. 1782/2003<sup>3</sup> e con l'estensione ad altri sistemi di sostegno, soprattutto alle sovvenzioni erogate attraverso il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) a norma del regolamento (CE) n. 1698/2005, oggetto di esame nel caso di specie<sup>4</sup>.

2. La questione sollevata in questa sede riguarda le condizioni alle quali il beneficiario del sostegno è responsabile di una violazione delle norme relative all'applicazione di fertilizzanti alle superfici sovvenzionate. A questo proposito, il Raad van State olandese pone alla Corte di giustizia questioni il cui interesse va ben al di là del diritto ambientale dell'agricoltura, riguardando infatti i presupposti delle azioni intenzionali e il loro accertamento nonché la misura in cui le azioni di terzi possano essere imputate al beneficiario, qualora quest'ultimo li abbia incaricati di applicare il fertilizzante.

1 — Lingua originale: il tedesco.

2 — V., ad esempio, sentenze dell'8 marzo 2001, Commissione/Lussemburgo (C-266/00, Racc. pag. I-2073); del 2 ottobre 2003, Commissione/Paesi Bassi (C-322/00, Racc. pag. I-11267); dell'8 settembre 2005, Commissione/Spagna (C-416/02, Racc. pag. I-7487); del 29 giugno 2010, Commissione/Lussemburgo (C-526/08, Racc. pag. I-6151); del 13 dicembre 2012, Maatschap L.A. en D.A.B. Langestraat en P. Langestraat-Troost (C-11/12), nonché del 3 ottobre 2013, Brady (C-113/12).

3 — 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 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).

4 — Regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (GU L 277, pag. 1).

## II – Contesto normativo

### A – Normativa dell'Unione

3. Il contesto normativo dell'Unione è determinato dal regolamento (CE) n. 1698/2005 nonché dai regolamenti (CE) n. 1975/2006<sup>5</sup> e n. 796/2004, adottati per la sua attuazione<sup>6</sup>.

#### 1. Il regolamento (CE) n. 1698/2005

4. Sulla base del regolamento (CE) n. 1698/2005 sono erogati aiuti a sostegno dello sviluppo rurale. Gli agricoltori che beneficiano di siffatti aiuti sono tenuti, a norma dell'articolo 51, a rispettare determinati requisiti fondamentali in materia ambientale nell'insieme della loro azienda. Il paragrafo 1, nella versione che qui interessa, ha il seguente tenore:

«1) Qualora i beneficiari ricevano le indennità di cui all'articolo 36, lettera a), punti da i) a iv), e lettera b), punti i), iv) e v), e non ottemperino, nell'insieme della loro azienda, in conseguenza di atti od omissioni loro direttamente imputabili, ai requisiti obbligatori di cui agli articoli 4 e 5 e agli allegati III e IV del regolamento (CE) n. 1782/2003, l'importo complessivo dei pagamenti a cui hanno diritto nell'anno civile in cui si è verificata l'inadempienza è ridotto o revocato.

La riduzione o la revoca di cui al primo comma si applicano anche nel caso in cui i beneficiari dei pagamenti di cui all'articolo 36, lettera a), punto iv), non ottemperino, nell'insieme della loro azienda, in conseguenza di atti od omissioni loro direttamente imputabili, ai requisiti minimi relativi all'uso di fertilizzanti e prodotti fitosanitari di cui all'articolo 39, paragrafo 3».

5. Fra i citati requisiti si annovera, a norma dell'articolo 4 e dell'allegato III, punto 4, del regolamento (CE) n. 1782/2003, la direttiva 91/676<sup>7</sup>. Ai sensi di tale direttiva gli Stati membri adottano disposizioni sull'applicazione di fertilizzanti.

#### 2. Il regolamento (CE) n. 1975/2006

6. L'articolo 22 del regolamento n. 1975/2006 stabilisce che per le riduzioni e le esclusioni da applicare in caso di accertamento di inadempienze si applica, fra l'altro, l'articolo 65, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 796/2004. Questo riferimento è stato eliminato dall'articolo 1, punto 10, del regolamento (CE) n. 484/2009<sup>8</sup> con effetto a partire dal 1° gennaio 2010.

5 — Regolamento (CE) n. 1975/2006 della Commissione, del 7 dicembre 2006, che stabilisce modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio per quanto riguarda l'attuazione delle procedure di controllo e della condizionalità per le misure di sostegno dello sviluppo rurale (GU L 368, pag. 74), nella versione del regolamento (CE) n. 1396/2007 della Commissione, del 28 novembre 2007, recante rettifica del regolamento (CE) n. 1975/2006 che stabilisce modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, per quanto riguarda l'attuazione delle procedure di controllo e della condizionalità per le misure di sostegno dello sviluppo rurale (GU L 311, pag. 3).

6 — 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 e al regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio nonché modalità di applicazione della condizionalità di cui al regolamento (CE) n. 479/2008 del Consiglio (GU L 141, pag. 18), nella versione del regolamento (CE) n. 380/2009 della Commissione dell'8 maggio 2009 (GU L 116, pag. 9).

7 — Direttiva 91/676/CEE del Consiglio, del 12 dicembre 1991, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole (GU L 375, pag. 1).

8 — Regolamento (CE) n. 484/2009 della Commissione, del 9 giugno 2009, recante modifica del regolamento (CE) n. 1975/2006 della Commissione che stabilisce modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio per quanto riguarda l'attuazione delle procedure di controllo e della condizionalità per le misure di sostegno dello sviluppo rurale (GU L 145, pag. 25).

7. L'articolo 23, secondo e terzo comma, del regolamento n. 1975/2006 («Calcolo delle riduzioni e delle esclusioni») disciplina il calcolo della riduzione:

«Se l'inadempienza è dovuta a negligenza del beneficiario, la riduzione è calcolata in conformità delle disposizioni dell'articolo 66 del regolamento (CE) n. 796/2004.

Se l'inadempienza è intenzionale, la riduzione è calcolata in conformità delle disposizioni dell'articolo 67 del regolamento (CE) n. 796/2004».

3. Il regolamento (CE) n. 796/2004

8. L'articolo 65, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 796/2004, nella sua versione originaria, aveva il seguente tenore:

«Ai fini dell'applicazione dell'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1782/2003, le azioni o le omissioni sono direttamente imputabili al singolo agricoltore che ha commesso l'infrazione e che, al momento dell'accertamento della stessa, era responsabile dell'azienda, della superficie, dell'unità di produzione o dell'animale in questione. Qualora l'azienda, la superficie, l'unità di produzione o l'animale in questione siano stati trasferiti a un agricoltore successivamente all'avvenuta infrazione, tale agricoltore viene ritenuto egualmente responsabile se persiste nell'infrazione nei casi in cui è ragionevole pensare che avrebbe potuto individuarla e porvi termine».

9. Con l'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 239/2005<sup>9</sup> si è proceduto alla modifica dell'articolo 65, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 796/2004, nel senso che in diverse versioni linguistiche, ma non in tutte, la parola «personalmente» è stata eliminata dal testo.

10. Con l'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 319/2008<sup>10</sup> è stato soppresso l'articolo 65, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 796/2004 con effetto a partire dal 1° aprile 2008, tuttavia l'articolo 3 dello stesso così stabiliva:

«L'articolo 65, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 796/2004, come formulato prima di essere soppresso dall'articolo 2, punto 3, del presente regolamento, rimane in vigore ai fini dell'applicazione dell'articolo 22, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1975/2006».

11. Gli articoli 66 e 67 del regolamento (CE) n. 796/2004 disciplinano l'entità della riduzione degli aiuti in caso di negligenza e di infrazioni intenzionali.

## B – *Normativa olandese*

12. Ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, del *Besluit gebruik meststoffen* (decreto sull'uso dei fertilizzanti), adottato in attuazione della direttiva 91/676, è fatto divieto di utilizzare fertilizzanti su pascoli o terreni agricoli, salvo che detti fertilizzanti vengano applicati producendo emissioni limitate.

9 — Regolamento (CE) n. 239/2005 della Commissione, dell'11 febbraio 2005, che modifica e rettifico il regolamento (CE) n. 796/2004 recante modalità di applicazione della condizionalità, della modulazione e del sistema integrato di gestione e di controllo di cui al regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori (GU L 42, pag. 3).

10 — Regolamento (CE) n. 319/2008 della Commissione, del 7 aprile 2008, che modifica il regolamento (CE) n. 795/2004 recante modalità di applicazione del regime di pagamento unico di cui al regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio 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 il regolamento (CE) n. 796/2004 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 (GU L 95, pag. 63).

13. Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, delle Beleidsregels normenkader randvoorwaarden Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (linee guida concernenti il quadro normativo per la condizionalità nell'ambito della politica agricola comune, in prosieguo: le «linee guida»), in caso di inosservanza degli obblighi collegati alla concessione dell'aiuto, l'aiuto al reddito concesso nell'ambito della politica agricola comune viene ridotto di una determinata percentuale.

14. Ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 1, delle linee guida, la riduzione per un'inadempienza intenzionale di un requisito o di una disposizione ammonta di norma al 20%, e per valutare la sussistenza dell'intenzionalità devono essere comunque adottati i seguenti criteri di cui all'articolo 8, paragrafo 2, delle linee guida:

- a) nella descrizione della condizionalità di cui trattasi è stabilito un nesso diretto con la commissione intenzionale dell'inadempienza;
- b) il livello di complessità della relativa condizionalità;
- c) la questione se si configuri una politica stabile di lunga durata;
- d) la questione se si tratti di un'azione concreta o di un'omissione consapevole;
- e) la circostanza che l'agricoltore sia stato informato in precedenza di carenze nell'osservanza della condizionalità in questione;
- f) il livello di inadempienza della condizionalità.

15. Nell'allegato delle linee guida è indicato come condizionalità l'obbligo di utilizzare il fertilizzante producendo emissioni limitate.

### **III – Procedimento principale e domanda di pronuncia pregiudiziale**

16. A.M. van der Ham e A.H. van der Ham-Reijersen van Buuren (in prosieguo, congiuntamente e singolarmente: «van der Ham») sono titolari di un'azienda agricola nei Paesi Bassi e beneficiari di aiuti per la protezione della natura in ambito agricolo.

17. Il 13 marzo 2009, in occasione di un controllo nell'azienda di van der Ham, è stato accertato che i fertilizzanti non erano stati applicati producendo emissioni limitate. Il terreno adibito a pascolo di cui trattasi era stato concimato da un contoterzista che svolgeva lavori agricoli su incarico di van der Ham. La Corte non ha ottenuto informazioni più dettagliate circa le circostanze concrete delle applicazioni.

18. Sulla base di tale accertamento il College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland (commissione provinciale di Zuid-Holland, in prosieguo: il «College»), con decisione del 29 luglio 2010, ha ridotto del 20% la sovvenzione accordata a van der Ham per il 2009 per inosservanza intenzionale degli obblighi a lui incombenti.

19. In generale, il College valuta se la condizionalità sia stata violata intenzionalmente alla luce dei criteri formulati all'articolo 8, paragrafo 2, delle linee guida. Il divieto di applicare il fertilizzante con modalità non riduttive di emissioni è una «politica stabile di lunga durata» ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 2, lettera c), delle linee guida, per cui a seguito della violazione del divieto è stata presupposta l'intenzionalità. A van der Ham è stata imputata l'applicazione di fertilizzanti ad opera di un contoterzista con modalità non riduttive delle emissioni.

20. Con decisione del 2 dicembre 2010 il College ha dichiarato infondata l'opposizione proposta da van der Ham. Anche il ricorso proposto dinanzi al Rechtbank 's-Gravenhage è stato respinto, e contro tale decisione van der Ham ha presentato impugnazione dinanzi al Raad van State. Quest'ultimo ha sottoposto alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

- «1) Come debba essere interpretata la nozione di “inadempienza intenzionale”, di cui all'articolo 51, paragrafo [4], del regolamento (CE) n. 1698/2005, come modificato dal regolamento (CE) n. 74/2009 del Consiglio, del 19 gennaio 2009, e all'articolo 23 del regolamento (CE) n. 1975/2006, e di “infrazione intenzionale” di cui all'articolo 67, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 796/2004; se, al fine di presumere che sussista tale nozione, sia sufficiente la violazione di una politica stabile di lunga durata, come descritta all'articolo 8, paragrafo 2, lettera c), delle linee guida.
- 2) Se il diritto dell'Unione osti a che nello Stato membro si dichiari che un regime viene violato “intenzionalmente”, ai sensi dei citati regolamenti, già soltanto se si è verificata una o diverse delle circostanze che seguono:
  - a) nella condizionalità violata di cui si tratta viene già presunta intenzionalità;
  - b) la condizionalità di cui trattasi è complessa;
  - c) esiste una politica di lunga durata;
  - d) si configura un atto o un'omissione volontaria;
  - e) l'agricoltore è già stato avvisato in precedenza di irregolarità nell'osservanza della condizionalità di cui trattasi, e
  - f) il livello di inosservanza della condizionalità lo giustifica.
3. Se al beneficiario della sovvenzione possa essere imputata “intenzionalità dell'inadempienza” qualora un terzo esegua i lavori su incarico del beneficiario stesso».

21. Nel procedimento dinanzi alla Corte, la Commissione europea, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica di Slovenia e la Repubblica di Estonia hanno presentato osservazioni scritte. All'udienza del 25 settembre 2013 ha presentato osservazioni orali anche van der Ham, ma non l'Estonia.

#### **IV – Valutazione giuridica**

22. In prosieguo si deve anzitutto chiarire quale versione dei regolamenti citati sia pertinente (in proposito, sub A). Successivamente verranno discussi i criteri per l'inosservanza intenzionale dei requisiti (in proposito, sub B) e le circostanze in cui un beneficiario di sovvenzioni è responsabile delle infrazioni poste in essere da persone che agiscono per suo conto (in proposito, sub C).

##### *A – Il contesto normativo pertinente*

23. Le questioni sollevate dal Raad van State si riferiscono all'articolo 51 del regolamento (CE) n. 1698/2005, come modificato dal regolamento (CE) n. 74/2009, nonché, senza ulteriori precisazioni sulla versione pertinente, all'articolo 23 del regolamento (CE) n. 1975/2006 e all'articolo 67 del regolamento (CE) n. 796/2004.

24. Il controllo nell'azienda di van der Ham, tuttavia, si è svolto il 13 marzo 2009. I citati regolamenti, pertanto, nel caso di specie devono essere applicati e interpretati nella versione<sup>11</sup> in vigore in quel momento.

25. Nel caso dell'articolo 51 del regolamento (CE) n. 1698/2005, questa è la versione *precedente* alla modifica apportata dal regolamento (CE) n. 74/2009, atteso che le modifiche pertinenti per il caso di specie sono entrate in vigore solo a partire dal 1° gennaio 2010.

26. Anche gli articoli 22 e 23 del regolamento (CE) n. 1975/2006 sono stati modificati, precisamente dall'articolo 1, paragrafi 10 e 11, del regolamento (CE) n. 484/2009<sup>12</sup>; tuttavia, anche queste modifiche sono comunque entrate in vigore solo a partire dal 1° gennaio 2010. Conseguentemente, anche sotto questo profilo deve essere interpretata la versione precedente alla modifica.

27. Infine, sebbene il regolamento (CE) n. 796/2004 sia stato modificato dal regolamento (CE) n. 380/2009 solo dopo il controllo di van der Ham, il 16 maggio 2009, le suddette modifiche erano applicabili alle domande di aiuti presentate in riferimento alle campagne di commercializzazione o ai periodi di erogazione dei premi iniziati a partire dal 1° gennaio 2009 o successivamente. In seguito, ai sensi dell'articolo 86 del regolamento (CE) n. 1122/2009<sup>13</sup>, esso è stato abrogato a partire dal 1° gennaio 2010, continuando tuttavia ad applicarsi alle domande di aiuti presentate in riferimento alle campagne di commercializzazione o ai periodi di erogazione dei premi iniziati anteriormente al 1° gennaio 2010. Pertanto, nel caso di specie è pertinente il regolamento (CE) n. 796/2004, nella versione risultante dal regolamento (CE) n. 380/2009. Da ciò non discendono problemi di retroattività, dal momento che le disposizioni pertinenti nel caso di specie non sono interessate dalle modifiche.

#### B – Sulla prima e sulla seconda questione pregiudiziale

28. Con la prima questione pregiudiziale il giudice a quo intende sapere come debba essere interpretata la nozione di «inadempienza intenzionale» ai sensi dell'articolo 23 del regolamento (CE) n. 1975/2006 e dell'articolo 67, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 796/2004, e inoltre se tale nozione sia suscettibile di essere interpretata in modo tale da considerare sussistente l'inadempienza intenzionale già quando la norma violata corrisponda a una politica stabile di lunga durata. La seconda questione pregiudiziale, formulata in modo più aperto, è volta a stabilire se si debba ammettere l'intenzionalità dell'inadempienza al verificarsi di una o più circostanze definite nelle linee guida nazionali.

##### 1. Ricevibilità

29. Il governo sloveno sostiene che la seconda questione pregiudiziale va circoscritta al criterio già indicato nella prima questione, con cui si chiede se si sia contravvenuto a una politica stabile di lunga durata. Con riferimento ai criteri di cui ai punti restanti, la questione sarebbe meramente ipotetica e non direttamente legata al procedimento principale.

30. Se è vero che le decisioni delle autorità amministrative si fondano solo sul criterio indicato, non si può tuttavia escludere che anche gli altri criteri siano rilevanti per la decisione della controversia. Va quindi fornita una risposta anche alla seconda questione nel suo complesso.

11 — V., inter alia, sentenze del 14 ottobre 2010, Fuß (C-243/09, Racc. pag. I-9849, punti 39 e 40), e del 30 maggio 2013, Worten (C-342/12, punti 30 e 31).

12 — Regolamento (CE) n. 484/2009 della Commissione, del 9 giugno 2009, recante modifica del regolamento (CE) n. 1975/2006 (GU L 145, pag. 25).

13 — Regolamento (CE) n. 1122/2009 della Commissione, del 30 novembre 2009, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio per quanto riguarda la condizionalità, la modulazione e il sistema integrato di gestione e di controllo nell'ambito dei regimi di sostegno diretto agli agricoltori di cui al medesimo regolamento e modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio per quanto riguarda la condizionalità nell'ambito del regime di sostegno per il settore vitivinicolo (GU L 316, pag. 65).

## 2. Analisi

31. Per rispondere alle prime due questioni è opportuno dapprima esaminare la nozione di intenzionalità e di seguito approfondire i criteri nazionali.

### a) Sulla nozione di intenzionalità

32. Come spiega il giudice a quo, la nozione di «inadempienza intenzionale» di cui all'articolo 23 del regolamento (CE) n. 1975/2006 e all'articolo 67, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 796/2004 non viene definita. Posto che i regolamenti non rimandano in merito neanche alle normative nazionali, la nozione di intenzionalità deve dar luogo a un'interpretazione autonoma e uniforme per il diritto dell'Unione<sup>14</sup>.

33. Benché la nozione di intenzionalità affiori occasionalmente in giurisprudenza, finora né il legislatore né la Corte di giustizia ne hanno formulato una definizione di valenza generale.

34. Ciò è illustrato dalla sentenza Afrasiabi e a.<sup>15</sup>, citata dal giudice a quo, e dall'articolo 7, paragrafi 3 e 4, del regolamento (CE) n. 423/2007 concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran<sup>16</sup>, oggetto di interpretazione in tale sentenza. Poiché nella versione francese della disposizione citata è vietato partecipare consapevolmente e volontariamente<sup>17</sup> a determinate attività, la Corte di giustizia ha statuito che entrambi gli elementi devono essere presenti cumulativamente<sup>18</sup>. Per contro, ad esempio le versioni tedesca<sup>19</sup>, inglese<sup>20</sup> e neerlandese<sup>21</sup> del regolamento (CE) n. 423/2007 e la sentenza abbinano consapevolezza e intenzionalità. Quest'ultima però contiene già l'elemento della consapevolezza<sup>22</sup>.

35. La sentenza Afrasiabi consente in ogni caso di desumere che le parti che hanno presentato osservazioni sono dell'unanime e corretta opinione che la nozione di «intenzionalità» includa entrambi gli elementi, ossia la consapevolezza<sup>23</sup> e la volontà, anche senza esplicita menzione dell'elemento della consapevolezza. Ciò si fonda su un convincimento abbastanza diffuso in tutta Europa<sup>24</sup>, per cui si può presumere che il legislatore dell'Unione vi si sia ispirato nell'impiegare la nozione di intenzionalità.

36. La consapevolezza e la volontà devono riferirsi alle circostanze di fatto necessarie dell'inadempienza. Sotto questo profilo la sentenza Afrasiabi permette di concludere che è sufficiente che l'autore dell'inadempienza accetti la possibilità che essa si verifichi<sup>25</sup>.

14 — V., inter alia, sentenze del 18 gennaio 1984, Ekro (327/82, Racc. pag. 107, punto 11); del 19 settembre 2000, Linster (C-287/98, Racc. pag. I-6917, punto 43), e del 21 ottobre 2010, Padawan (C-467/08, Racc. pag. I-10055, punto 32).

15 — Sentenza del 21 dicembre 2011, Afrasiabi e a. (C-72/11, Racc. pag. I-14285).

16 — Regolamento del Consiglio, del 19 aprile 2007, concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran (GU L 103, pag. 1).

17 — «Sciemment et volontairement».

18 — Sentenza Afrasiabi e a., cit. alla nota 15, punto 64.

19 — «Wissentlich und vorsätzlich».

20 — «Knowingly and intentionally».

21 — «Bewust en opzettelijk».

22 — V. sentenza del 28 ottobre 2010, SGS Belgium e a. (C-367/09, Racc. pag. I-10761, punto 57).

23 — Sentenza SGS Belgium e a., cit. alla nota 22.

24 — V. in proposito già le conclusioni presentate dall'avvocato generale Mayras il 29 ottobre 1975 nella causa General Motors (26/75, Racc. pagg. 1367, 1389).

25 — Cit. alla nota 15, punto 64. V. anche sentenza del 18 maggio 2006, Commissione/Spagna (lontra, C-221/04, Racc. pag. I-4515, punto 71), in tema di condotta intenzionale.

37. Di conseguenza va rilevato che un'inadempienza intenzionale ai sensi dell'articolo 23 del regolamento (CE) n. 1975/2006 e dell'articolo 67, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 796/2004 presuppone almeno che l'autore sia consapevole che l'inadempienza è possibile e accetti che tale possibilità si verifichi.

b) Sui criteri neerlandesi per l'accertamento dell'intenzionalità

38. Va ora chiarito se sia ammissibile rinunciare all'accertamento specifico della consapevolezza e della volontà e presumere invece che vi sia intenzionalità nel caso in cui siano soddisfatti determinati criteri, per esempio se l'inadempienza riguardi una politica stabile di lunga durata.

39. Secondo la Commissione, gli Stati membri possono adottare norme di questo tipo purché osservino i principi di efficacia e di equivalenza. In virtù di tali principi, i criteri non dovrebbero compromettere oltremisura l'efficacia dei requisiti previsti dal diritto dell'Unione né renderli più sfavorevoli rispetto all'efficacia dei requisiti puramente nazionali. Di norma, però, questi due principi sono rilevanti per i regimi nazionali solo nella misura in cui, in mancanza di disposizioni dell'Unione, siano gli Stati membri a disciplinare la procedura di applicazione delle norme sostanziali dell'Unione<sup>26</sup>.

40. Benché l'acquisizione degli elementi di prova possa essere ascritta al diritto processuale, ciò non si applica tuttavia alle norme che attengono alla valutazione degli stessi, come i criteri in oggetto. Riguardando l'accertamento di un presupposto sostanziale previsto dal diritto dell'Unione per la riduzione degli aiuti, detti criteri devono rispettare il contenuto normativo di tale presupposto. Ciò significa che non devono indurre ad ammettere intenzionalità laddove ai sensi del diritto dell'Unione essa non sussiste, né escludere che vi sia intenzionalità se questa sussiste secondo il diritto dell'Unione.

41. Il presupposto di una violazione intenzionale dei requisiti potrebbe essere inficiato nella sua efficacia se ognuno di questi criteri configurasse una presunzione assoluta di intenzionalità, come suggeriscono le prime due questioni pregiudiziali. Non si può escludere, infatti, che tali criteri siano soddisfatti anche nel caso in cui l'inadempienza non sia avvenuta intenzionalmente.

42. L'applicazione di fertilizzanti può fornire un chiaro esempio. Di norma quest'attività è svolta intenzionalmente secondo certe modalità. Se in tale ambito esiste una politica stabile di lunga durata si può presumere che, in caso di una concimazione effettuata con determinate modalità, gli interessati fossero consapevoli del rischio di inadempienza e ne avessero perlomeno accettato la possibilità.

43. Tuttavia, in altre ipotesi di inadempienza, nonostante la cognizione del divieto, l'intenzionalità dell'azione può essere dubbia. Si pensi per esempio agli esemplari delle specie vegetali soggette a rigorosa tutela ai sensi dell'articolo 13 della direttiva habitat<sup>27</sup> che, ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1698/2005 e dell'allegato III, lettera A, punto 5, non devono essere deliberatamente recisi o distrutti, nel qual caso basta anche che sia stata accettata la possibilità del danno<sup>28</sup>. Tali norme di tutela si possono violare, per esempio, mediante la falciatura di un prato nel quale si trovino esemplari di una specie soggetta a rigorosa tutela che sono sfuggiti a uno scrupoloso esame preventivo. In tale ipotesi deve almeno essere possibile confutare i criteri dell'ordinamento olandese.

26 — Sentenze del 14 dicembre 1995, van Schijndel e van Veen (C-430/93 e C-431/93, Racc. pag. I-4705, punto 17); del 4 luglio 2006, Adeneler e a. (C-212/04, Racc. pag. I-6057, punto 95); del 12 settembre 2006, Eman e Sevinger (C-300/04, Racc. pag. I-8055, punto 67); del 28 giugno 2007, Bonn Fleisch (C-1/06, Racc. pag. I-5609, punto 41), e del 12 luglio 2012, Südzucker (C-608/10, C-10/11 e C-23/11, punto 62).

27 — Direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (GU L 206, pag. 7).

28 — Sentenza Commissione/Spagna (lontra), cit. alla nota 25.

44. Fatto salvo il contenuto dei criteri, è invece assodato che, come evidenzia il governo dei Paesi Bassi, la lettera dell'articolo 8, paragrafo 2, delle linee guida neerlandesi impone soltanto di *adottare* determinati criteri nel valutare se vi sia intenzionalità. Tener conto unicamente di criteri idonei, infatti, non può che essere positivo.

45. Per quanto riguarda i singoli criteri, nella forma in cui sono impiegati nelle linee guida, la maggior parte di essi sembra idonea a contribuire all'accertamento dell'intenzionalità.

46. Non si deve tuttavia fraintendere il criterio principale addotto nel caso di specie dall'autorità amministrativa a sostegno dell'intenzionalità, ossia che le norme sulla concimazione con modalità riduttive di emissioni farebbero parte di una politica stabile di lunga durata. Esso non autorizza infatti la conclusione opposta, secondo cui in caso di dubbio disposizioni nuove non sono violate intenzionalmente. Anzi, il beneficiario di aiuti al settore agricolo deve conoscere *tutte* le norme da rispettare con riguardo alla percezione degli stessi. A patto di evitare questo errore, tale criterio sembra pienamente idoneo a corroborare l'ipotesi di un'inadempienza intenzionale del divieto. Permette infatti di sostenere che il beneficiario dell'aiuto, nell'attuare determinate pratiche, doveva essere consapevole del rischio di non soddisfare i relativi requisiti e, pertanto, rende più plausibile che abbia perlomeno accettato la possibilità che si verificasse un'inadempienza.

47. Infine, la seconda questione rischia di essere fraintesa con riferimento al criterio della complessità di un regime: naturalmente la complessità di un requisito non consente di concludere a favore di un'inadempienza intenzionale. È invece vero che requisiti particolarmente complessi rischiano maggiormente di essere fraintesi. Il criterio della complessità, pertanto, è stato inserito nell'elenco più come indizio a sfavore dell'ammissione di intenzionalità. Nemmeno questo criterio, però, deve essere inteso nel senso di escludere necessariamente l'intenzionalità.

48. Riassumendo, va rilevato che i criteri elencati all'articolo 8, paragrafo 2, delle linee guida neerlandesi concernenti il quadro normativo per la condizionalità nell'ambito della politica agricola comune possono essere impiegati per presumere, fino a prova contraria, una violazione intenzionale dei requisiti di cui agli articoli 4 e 5 e agli allegati III e IV del regolamento (CE) n. 1782/2003. L'interpretazione e l'applicazione di tali criteri non devono tuttavia minare il presupposto dell'inadempienza «intenzionale».

### *C – Sulla terza questione pregiudiziale*

49. Con la terza questione il Raad van State intende sapere se a un agricoltore possa essere imputata l'intenzionalità di un'inadempienza qualora i lavori che sono all'origine di quest'ultima siano stati eseguiti da terzi per suo conto. Sotto questo profilo sono ipotizzabili diversi sistemi di imputazione. Sarebbe particolarmente efficace imputare al beneficiario di aiuti una responsabilità indipendente dalla colpa per qualsiasi inadempimento che si verifichi all'interno della sua azienda o perlomeno qualsiasi inadempimento cagionato colposamente dal soggetto che agisce. Sarebbe invece nettamente più generoso nei confronti dell'agricoltore beneficiario imputargli soltanto le inadempimenti da lui cagionate in prima persona per colpa propria. Dimostrerò di seguito che occorre scegliere una via di mezzo tra questi estremi.

#### 1. Formulazione

50. Ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1698/2005, una riduzione o l'esclusione dai pagamenti presuppone che i beneficiari non abbiano ottemperato ai requisiti «in conseguenza di atti od omissioni loro direttamente imputabili».

51. A norma dell'articolo 22 del regolamento (CE) n. 1975/2006, in materia di riduzioni o esclusioni da applicare una volta accertata l'inadempienza si applica tra l'altro l'articolo 65, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 796/2004. Tale articolo cita come presupposto dell'imputazione di un atto o di un'omissione a un agricoltore il fatto che questi abbia «personalmente commesso l'infrazione».

52. L'imputazione necessaria e diretta dell'inadempienza in base a tale norma e la necessità che sia stato il beneficiario a commetterla indicano che solo un'inadempienza commessa in prima persona giustifica la riduzione degli aiuti. La versione francese dell'articolo 65, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 796/2004 è però formulata in maniera più aperta, ritenendo sufficiente che il beneficiario abbia causato l'inadempienza («être à l'origine»).

53. Le diverse versioni linguistiche di una disposizione dell'Unione devono essere interpretate in modo uniforme. In caso di divergenza tra le versioni, la disposizione deve essere pertanto interpretata in funzione della sistematica generale e della finalità della normativa di cui fa parte<sup>29</sup>. Una disposizione divergente nelle diverse versioni linguistiche, inoltre, deve essere interpretata anche in funzione della reale volontà del suo autore<sup>30</sup>.

## 2. Genesi

54. Il presupposto di cui all'articolo 51, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1698/2005, secondo cui la violazione da parte di singoli agricoltori deve essere «conseguenza di atti od omissioni loro direttamente imputabili» è stato formulato quando è stato introdotto nell'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1782/2003 il collegamento tra il sostegno all'agricoltura e il rispetto delle norme ambientali, la cosiddetta «cross compliance».

55. Sebbene le versioni tedesca e neerlandese dell'articolo 51, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1698/2005 in esame in questa sede si discostino leggermente dalla formulazione dell'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1782/2003, specialmente le versioni inglese e francese di tali disposizioni dimostrano che in linea di principio il contenuto deve essere lo stesso. Si deve quindi muovere dal presupposto che le divergenze delle versioni tedesca e neerlandese siano dovute unicamente a una traduzione meno coerente, ma non siano volte a modificare il contenuto.

56. Nel corso della procedura di adozione del regolamento n. 1782/2003 la Commissione ha proposto di ridurre o revocare i pagamenti in tutti i casi di inosservanza dei requisiti fondamentali<sup>31</sup>. Tale proposta è ancora riconoscibile nel considerando 2 del regolamento, laddove l'erogazione di aiuti diretti è subordinata al rispetto dei requisiti senza riferimenti a un'imputazione diretta. È previsto che solo l'entità della riduzione sia determinata in base a criteri proporzionati, obiettivi e progressivi.

57. Per converso, in sede di Consiglio, gli Stati membri hanno attribuito grande importanza alla responsabilità diretta del beneficiario degli aiuti<sup>32</sup>. Si deve quindi muovere dal presupposto che il legislatore, con la formulazione attualmente vigente, volesse evitare che gli aiuti fossero ridotti a prescindere dalla responsabilità personale dell'agricoltore.

29 — Sentenze del 5 dicembre 1967, van der Vecht (19/67, Racc. pagg. 462, 473); del 27 ottobre 1977, Bouchereau (30/77, Racc. pag. 1999, punti 13 e 14); del 14 giugno 2007, Euro Tex (C-56/06, Racc. pag. I-4859, punto 27), e del 21 febbraio 2008, Tele2 Telecommunication (C-426/05, Racc. pag. I-685, punto 25).

30 — Sentenze del 12 novembre 1969, Stauder (29/69, Racc. pag. 419, punto 3); del 7 luglio 1988, Moxel Import und Export (55/87, Racc. pag. 3845, punto 49); del 20 novembre 2001, Jany e a. (C-268/99, Racc. pag. I-8615, punto 47); del 27 gennaio 2005, Junk (C-188/03, Racc. pag. I-885, punto 33), e del 22 ottobre 2009, Zurita García e Choque Cabrera (C-261/08 e C-348/08, Racc. pag. I-10143, punto 54).

31 — Articolo 6 della proposta di regolamento del Consiglio che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce regimi di sostegno a favore dei produttori di talune colture, COM(2003) 23 def., pag. 23.

32 — Documento informale 1 «Annexe III and Article 6», documento del Consiglio 9971/03 ADD 1 del 3 giugno 2003.

58. Il considerando 45 del regolamento (CE) n. 1698/2005 può essere inteso come conferma di tale approccio. Prevede infatti che si predisponga un sistema sanzionatorio per l'ipotesi in cui i *beneficiari* di pagamenti non ottemperino nell'insieme della loro azienda ai requisiti vincolanti di cui al regolamento (CE) n. 1782/2003. Tale sistema tiene conto di gravità, portata, conseguenze e frequenza delle inadempienze. Se invece l'inadempienza non è riconducibile al beneficiario degli aiuti, non vi è neppure il fondamento per la sanzione.

59. Il presupposto dell'inadempienza direttamente imputabile al singolo agricoltore è stato concretizzato dall'articolo 65, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 796/2004. Nella formulazione originaria delle versioni tedesca, danese, inglese, italiana, neerlandese e svedese tale imputazione presupponeva che l'agricoltore avesse commesso la violazione di persona. Ciò si sarebbe potuto intendere nel senso che solo le inadempienze *in prima persona* consentono una riduzione delle sovvenzioni.

60. In seguito, però, è stata eliminata dalle citate versioni linguistiche la parola che equivale a «personalmente», al fine di chiarire che la responsabilità può essere imputata all'agricoltore interessato anche «nel caso in cui non sia l'autore diretto dell'inadempienza»<sup>33</sup>. Come evidenzia il governo dei Paesi Bassi, pertanto, la responsabilità del beneficiario degli aiuti *non* è limitata alle inadempienze in prima persona.

61. Se considerate congiuntamente, la genesi dell'articolo 51, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1698/2005 e quella dell'articolo 65, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 796/2004 inducono a concludere che un'inadempienza può essere sanzionata solo se vi è responsabilità personale del beneficiario degli aiuti, ma che la commissione in prima persona non è necessaria.

### 3. Riflessioni di ordine sistematico

62. Il nesso sistematico tra l'articolo 51, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1698/2005 e l'articolo 65, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 796/2004 consente di precisare maggiormente la responsabilità del beneficiario degli aiuti [in proposito, sub a)]. Per contro, né le successive integrazioni del sistema [in proposito, sub b)] né i principi generali [in proposito, sub c)], né il rischio di abusi [in proposito, sub d)] impongono un ampliamento della responsabilità del beneficiario degli aiuti.

#### a) Sulla colpa

63. Le riflessioni svolte finora depongono prevalentemente a favore di una limitazione delle riduzioni alle inadempienze che implicano la responsabilità del beneficiario degli aiuti. Criteri positivi per l'accertamento di tale responsabilità discendono dalle disposizioni che collegano la riduzione degli aiuti all'intenzionalità e alla negligenza.

64. Anche se i due regolamenti fondamentali, il regolamento (CE) n. 1698/2005 e il regolamento (CE) n. 1782/2003, non contengono disposizioni in merito, ai fini dell'attuazione dell'articolo 51 del primo regolamento citato l'articolo 23 del regolamento (CE) n. 1975/2006 rinvia agli articoli 66 e 67 del regolamento (CE) n. 796/2004, che disciplinano il calcolo delle riduzioni e delle esclusioni nei casi di inadempienza cagionata con negligenza o intenzionalità.

<sup>33</sup> — V. articolo 2, paragrafo 3, e considerando 18 del regolamento (CE) n. 239/2005, cit. alla nota 9. Nella versione francese si richiedeva in un primo momento che l'agricoltore avesse commesso l'infrazione direttamente; in seguito alla correzione non è più necessario che la commissione sia «diretta». In altre versioni linguistiche, ad esempio nelle versioni estone e polacca, la parola che corrisponde a «personalmente» è invece mantenuta. Si tratta probabilmente di un errore di redazione.

65. Anche se la negligenza e l'intenzionalità sono dunque espressamente menzionate solo in relazione al calcolo della sanzione, il contesto induce a concludere che entrambi gli elementi, considerati singolarmente, costituiscono anche il presupposto della sanzione. Il sistema di riduzioni e di esclusioni di cui all'articolo 51 del regolamento (CE) n. 1698/2005 poggia quindi sul principio di responsabilità per colpa. La responsabilità riguarda le inadempienze commesse per colpa che siano basate vuoi sulla negligenza, vuoi sull'intenzionalità.

66. Tale orientamento è confermato dai considerando 56 e 57 del regolamento (CE) n. 796/2004. Secondo il primo, il sistema di riduzioni e di esclusioni e i connessi obblighi di condizionalità da osservare (in materia ambientale) hanno soprattutto lo scopo di incoraggiare gli agricoltori a rispettare la normativa già vigente nei vari settori della condizionalità. Tale sistema, quindi, dovrebbe intervenire solo in presenza di inadempienze che gli agricoltori hanno potuto influenzare. Come conferma il considerando 57, si tratta delle inadempienze commesse intenzionalmente o per negligenza.

67. La sola circostanza che i lavori siano eseguiti da altri non esclude la possibilità che in tale ipotesi vi sia colpa personale dell'agricoltore. Quest'ultima può essere riferita in particolare alla selezione, alle istruzioni o alla sorveglianza dell'incaricato (culpa in eligendo, instruendo vel custodiendo).

68. Di norma, il beneficiario degli aiuti deve infatti garantire che colui che esegue lavori per suo conto disponga delle capacità e delle conoscenze necessarie per evitare inadempienze. In particolare, non può affidare un incarico che comporti necessariamente un'inadempienza dei requisiti, ma lo deve invece formulare in modo tale che i lavori non provochino inadempienze. Inoltre, deve sorvegliare adeguatamente il prestatore di servizi per poter evitare all'occorrenza che siano commesse inadempienze.

69. In riferimento al caso di specie, sarebbe comprensibile che, in base alla politica stabile di lunga durata di applicazione di fertilizzante con modalità riduttive di emissioni, le autorità neerlandesi presumano un'inadempienza intenzionale. Spetterebbe poi al beneficiario degli aiuti confutare tale presunzione. A tal fine egli potrebbe per esempio dimostrare di aver incaricato un contoterzista affidabile ed esperto, di avergli dato istruzioni di applicare il fertilizzante con modalità riduttive di emissioni nonché di averlo sorvegliato adeguatamente e informato delle particolari condizioni dei suoi terreni. Qualora il committente non riuscisse a dimostrare di aver assolto pienamente i suoi obblighi, nella maggior parte dei casi dovrebbe trattarsi solo di negligenza. Tuttavia, nell'ipotesi di inadempienze manifeste, per esempio se il committente incarica un contoterzista notoriamente inaffidabile senza vigilare adeguatamente, può essere più plausibile presumere che sia stata accettata la possibilità di violare i requisiti, e quindi l'intenzionalità.

#### b) Sull'imputazione nell'ipotesi di cessione di terreni

70. Nell'ambito del procedimento principale, l'ampliamento dell'imputazione non può neanche essere fondato sulla causa che ha dato origine alla sentenza Langestraat<sup>34</sup>, citata nella domanda di pronuncia pregiudiziale.

71. In tale causa la Corte di giustizia ha confermato che l'inadempienza degli obblighi di condizionalità da parte della persona alla quale o dalla quale è stata ceduta la superficie agricola deve essere *integralmente* imputata all'agricoltore che ha presentato la domanda di aiuto<sup>35</sup>.

34 — Cit. alla nota 2.

35 — Sentenza Maatschap L.A. en D.A.B. Langestraat en P. Langestraat-Troost, cit. alla nota 2, punto 44.

72. Tale decisione si fonda tuttavia sull'articolo 23, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento (CE) n. 73/2009<sup>36</sup>, una norma che non è applicabile al caso di specie già *ratione temporis*. Soprattutto, però, essa riguarda un'altra situazione particolare, ossia la cessione di terreni.

c) Sull'imputazione in base al principio *respondeat superior*

73. Il governo dei Paesi Bassi tenta comunque di fondare una responsabilità più estesa sul principio *respondeat superior*, secondo il quale il soggetto che fa eseguire lavori da terzi è responsabile di tali terzi.

74. A me non risulta che dal diritto dell'Unione discenda l'esistenza di una tale regola generale, né il governo dei Paesi Bassi ha dedotto alcunché a sostegno di tale tesi.

75. Per quanto riguarda il diritto degli Stati membri, il diritto civile olandese sembra conoscere una regola corrispondente in ambito sia contrattuale sia extracontrattuale, quindi in materia di responsabilità civile<sup>37</sup>.

76. L'osservazione comparativa degli ordinamenti degli Stati membri evidenzia però differenze. Per esempio, in materia di responsabilità civile, il principio per cui vengono imputati comportamenti colposi commessi da collaboratori a prescindere dalla colpa personale è sostanzialmente estraneo all'ordinamento di taluni Stati membri. In questi ultimi, perciò, un committente non è responsabile per il comportamento colposo di uno dei suoi collaboratori come lo è per il proprio, ma solo nella misura in cui vi sia stata colpa personale a livello di scelte o di sorveglianza<sup>38</sup>.

77. Il discorso è diverso nell'ambito del diritto contrattuale. Se, per adempiere un'obbligazione contrattuale, un soggetto si serve della collaborazione di un terzo, per un'ampia maggioranza di Stati membri si deve presupporre che l'ordinamento pervenga a soluzioni secondo cui la condotta colposa di tale collaboratore nei confronti della controparte contrattuale deve essere in definitiva imputata all'obbligato. Sotto questo profilo, l'obbligato deve rispondere della colpa del terzo che opera per suo conto come della propria<sup>39</sup>.

78. La responsabilità per l'operato di chi collabora all'adempimento è pertanto una norma di diritto contrattuale generalmente riconosciuta. L'aiuto erogato a van der Ham, invece, non poggia su un contratto concluso secondo i principi dell'autonomia privata, ma su di un atto di diritto pubblico. Ciononostante, si tratta di un rapporto giuridico affine al contratto nel senso che, come nel caso di quest'ultimo, crea un legame di obblighi reciproci in cui la continuità dell'erogazione degli aiuti da una parte e l'osservanza dei requisiti per beneficiarne dall'altra sono collegate.

36 — Regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio, del 19 gennaio 2009, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori, e che modifica i regolamenti (CE) n. 1290/2005, (CE) n. 247/2006, (CE) n. 378/2007 e abroga il regolamento (CE) n. 1782/2003 (GU L 30, pag. 16).

37 — V. articolo 6:76 o 6:170, 6:171 e 6:172 del Codice civile dei Paesi Bassi («Burgerlijk Wetboek»).

38 — V. per esempio nell'ordinamento tedesco § 831 BGB, nell'ordinamento austriaco l'articolo 1315 ABGB o nell'ordinamento spagnolo l'articolo 1903 CC.

39 — V. in merito, diffusamente, Ranieri, F., *Europäisches Obligationenrecht*, 3ª edizione (2009), pagg. 796 e segg. V. anche l'articolo III-2:106 del Draft Common Frame of Reference (DCFR) («Il debitore che affidi ad altri l'adempimento di un'obbligazione rimane personalmente responsabile di tale adempimento») e la documentazione sulle normative degli Stati membri in: *Principles, Definitions and Model Rules of European Private Law – Draft Common Frame of Reference (DCFR)*, pagg. 762 e segg., consultabile all'indirizzo [http://ec.europa.eu/justice/contract/files/european-private-law\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/contract/files/european-private-law_en.pdf).

79. Anche se in questo senso il principio della responsabilità di un soggetto per il suo collaboratore legato da un rapporto contrattuale sembra potersi applicare per analogia, la sua ratio consiste nel fatto che colui che, per adempiere un'obbligazione, si serve di un collaboratore e ricava da ciò il vantaggio di un ampliamento del proprio raggio di azione, deve sopportare anche lo svantaggio di un eventuale comportamento colposo da parte di tale collaboratore. Occorre pertanto evitare di penalizzare la controparte contrattuale con riferimento alla responsabilità per inadempimento di un'obbligazione da parte dell'obbligato.

80. Tale riflessione, tuttavia, non può cambiare in alcun modo la circostanza che il legislatore dell'Unione non ha inserito il principio *respondeat superior* nelle disposizioni sulla riduzione degli aiuti al settore agricolo per inadempienza degli obblighi di «cross compliance». Al contrario, all'articolo 51 del regolamento (CE) n. 1698/2005 ha preso espressamente in considerazione la possibilità di imputare direttamente l'inadempienza al beneficiario degli aiuti e ha concretizzato tale imputazione agli articoli da 65 a 67 del regolamento (CE) n. 796/2004 nel senso di una responsabilità per colpa.

81. Sarebbe quindi incompatibile con il principio della certezza del diritto ammettere che il beneficiario degli aiuti sia responsabile, a prescindere dalla colpa, per i soggetti che operano per suo conto. Tale principio impone che le norme siano chiare e definite e che siano applicate in modo prevedibile per i singoli. Ciò vale tanto più quando si tratta di una disciplina che può comportare effetti finanziari negativi per l'interessato<sup>40</sup>.

#### d) Sul rischio di pratiche abusive

82. Infine, la necessità di una colpa non può neanche essere confutata dall'argomento del governo dei Paesi Bassi secondo cui un'interpretazione restrittiva della responsabilità dell'agricoltore potrebbe favorire pratiche abusive.

83. Vi sarebbe certamente un notevole rischio di abusi se la responsabilità del beneficiario degli aiuti fosse limitata alle inadempienze in prima persona, come consentirebbe la lettera della norma in caso di interpretazione molto restrittiva. In tal caso, infatti, una semplice divisione del lavoro permetterebbe di aggirare i requisiti.

84. Limitare la responsabilità dei beneficiari degli aiuti alle inadempienze colpose, invece, non favorisce gli abusi. Ogni abuso sarebbe infatti necessariamente legato a una colpa del beneficiario degli aiuti.

#### 4. Conclusione relativa alla terza questione

85. Di conseguenza, un'inadempienza degli obblighi di condizionalità da parte di soggetti terzi incaricati di eseguire lavori da un agricoltore che percepisce un aiuto in base al regolamento (CE) n. 1698/2005 deve essere imputata all'agricoltore solo per propria colpa, che può riferirsi in particolare alla selezione o alla sorveglianza di tali soggetti terzi, o alle istruzioni loro impartite.

40 — V. sentenze del 16 settembre 2008, *Isle of Wight Council e a.* (C-288/07, Racc. pag. I-7203, punto 47); del 10 settembre 2009, *Plantanol* (C-201/08, Racc. pag. I-8343, punto 46 e la giurisprudenza ivi citata), nonché, con particolare riferimento agli aiuti al settore agricolo, sentenze del 25 settembre 1984, *Könecke* (117/83, Racc. pag. 3291, punto 11); del 18 novembre 1987, *Maizena e a.* (137/85, Racc. pag. 4587, punto 15), e del 12 dicembre 1990, *Vandermoortele/Commissione* (C-172/89, Racc. pag. I-4677, punto 9).

## V – Conclusione

86. Propongo pertanto alla Corte di rispondere come segue alla domanda di pronuncia pregiudiziale:

- 1) Un'inadempienza intenzionale ai sensi dell'articolo 23 del regolamento (CE) n. 1975/2006 e dell'articolo 67, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 796/2004 presuppone almeno che l'autore sia consapevole che l'inadempienza è possibile e accetti che tale possibilità si verifichi.
- 2) I criteri elencati all'articolo 8, paragrafo 2, delle linee guida neerlandesi concernenti il quadro normativo per la condizionalità nell'ambito della politica agricola comune possono essere impiegati per presumere, fino a prova contraria, una violazione intenzionale dei requisiti di cui agli articoli 4 e 5 e agli allegati III e IV del regolamento (CE) n. 1782/2003. L'interpretazione e l'applicazione di tali criteri non devono tuttavia minare il presupposto dell'inadempienza «intenzionale».
- 3) L'inosservanza dei requisiti di cui agli articoli 4 e 5 e agli allegati III e IV del regolamento (CE) n. 1782/2003, da parte di soggetti terzi incaricati di eseguire lavori da un agricoltore che percepisce un aiuto in base al regolamento (CE) n. 1698/2005 deve essere imputata all'agricoltore solo per propria colpa, che può riferirsi in particolare alla selezione o alla sorveglianza di tali soggetti terzi, o alle istruzioni loro impartite.