



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

NILS WAHL

presentate il 16 settembre 2015¹

Causa C-330/14

Gergely Szemerey

contro

Miniszterelnökséget vezető miniszter

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság
(Ungheria)]

«Domanda di pronuncia pregiudiziale — Ricevibilità — Politica agricola comune — Regimi di sostegno diretto — Sistema integrato di gestione e di controllo — Riduzione o esclusione in caso di mancato rispetto delle norme in materia di ammissibilità e di condizionalità — Mancato adempimento, da parte di un agricoltore, del requisito relativo alla presentazione di un certificato per le specie vegetali rare — Proporzionalità — Prassi amministrativa — Forza maggiore»

1. Il procedimento dinanzi al giudice del rinvio riguarda un agricoltore che non ha allegato un certificato relativo a specie vegetali rare – richiesto dalla normativa nazionale – alla propria domanda di pagamento di aiuti agricoli di carattere agroambientale. Il certificato è richiesto per giustificare la domanda di maggiorazione dell'aiuto concesso per la coltivazione di una specie vegetale rara. In un momento successivo le autorità competenti hanno riconosciuto l'esistenza di una situazione di forza maggiore, dato che le difficili condizioni atmosferiche hanno reso impossibile la coltura delle specie vegetali di cui trattasi. Ciononostante, la domanda di pagamento è stata respinta in toto e all'agricoltore interessato è stata inflitta una sanzione amministrativa, il cui importo doveva essere dedotto dagli aiuti relativi erogati nei tre anni successivi. Il rigetto della domanda è stato dovuto sostanzialmente al fatto che l'agricoltore non ha presentato alcun certificato in tempo utile.

2. In tale contesto viene chiesto alla Corte di chiarire due questioni. La prima riguarda il livello adeguato di discrezionalità di cui devono godere gli Stati membri quando mettono in pratica meccanismi atti ad assicurare un efficace controllo dei regimi di aiuti agricoli. La seconda questione, che è un logico corollario della prima, verte sulla compatibilità, con le pertinenti disposizioni della normativa agricola dell'Unione europea, dell'imposizione di una sanzione inflitta in relazione alla domanda nel suo complesso.

¹ — Lingua originale: l'inglese.

I – Contesto normativo

A – Diritto dell'Unione

1. Regolamento (CE) n. 1698/2005²

3. Ai sensi del suo articolo 1, il regolamento n. 1698/2005 reca, tra le altre disposizioni, norme generali a disciplina del sostegno comunitario a favore dello sviluppo rurale finanziato dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

4. Gli obiettivi del regolamento sono realizzati mediante le misure stabilite nei quattro assi di cui al Titolo IV. L'asse 2 prevede misure per il miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale. In tale contesto, l'articolo 36, lettera a), iv), stabilisce che il sostegno concesso mediante l'asse 2 contempla misure intese a promuovere l'utilizzo sostenibile dei terreni agricoli mediante (tra gli altri) i pagamenti agroambientali.

5. L'articolo 39 del regolamento riguarda i pagamenti agroambientali. I paragrafi 2 e 3 stabiliscono che gli Stati membri erogano i pagamenti agroambientali agli agricoltori che assumono volontariamente impegni agroambientali. I pagamenti riguardano soltanto gli impegni che vanno al di là delle specifiche norme obbligatorie stabilite in applicazione della normativa dell'UE e dei requisiti minimi relativi all'uso di fertilizzanti e prodotti fitosanitari e di altre specifiche norme obbligatorie prescritte dalla legislazione nazionale.

6. A tenore dell'articolo 74, paragrafo 1, del regolamento n. 1698/2005, gli Stati membri adottano le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie ad assicurare una tutela effettiva degli interessi finanziari dell'Unione europea.

2. Regolamento (CE) n. 1975/2006³

7. Ai sensi del suo articolo 1, il regolamento n. 1975/2006 stabilisce le modalità di applicazione delle procedure di controllo e della condizionalità per il cofinanziamento delle misure di sviluppo rurale adottate a norma del regolamento (CE) n. 1698/2005.

8. L'articolo 4 riguarda le domande di aiuto e di pagamento. Esso è così formulato:

«1. Fatte salve le disposizioni specifiche del presente regolamento, gli Stati membri istituiscono procedure adeguate per la presentazione delle domande di aiuto.

(...)

3. Le domande di aiuto e le domande di pagamento possono essere modificate in qualsiasi momento dopo la presentazione in caso di errori palesi riconosciuti dalle autorità competenti».

2 — Regolamento 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), come modificato dal regolamento (CE) n. 473/2009 del Consiglio, del 25 maggio 2009 (GU L 144, pag. 3).

3 — Regolamento (CE) 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), come modificato dal regolamento della Commissione (CE) n. 484/2009 del 9 giugno 2009 (GU L 145, pag. 25).

9. L'articolo 5 definisce i principi generali di controllo. Esso dispone quanto segue:

«1. Fatte salve le disposizioni specifiche del presente regolamento, gli Stati membri provvedono a che tutti i criteri di ammissibilità fissati dalla normativa nazionale o comunitaria o nei programmi di sviluppo rurale possano essere controllati in base ad una serie di indicatori verificabili che sono tenuti a definire.

(...)

3. Fatte salve disposizioni specifiche, 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».

10. L'articolo 10, inserito nel capitolo II «Controlli, riduzioni ed esclusioni», è intitolato «Principi generali» e dispone quanto segue:

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

2. Gli Stati membri definiscono i modi e i mezzi idonei a controllare le condizioni di concessione dell'aiuto per ciascuna misura di sostegno.

3. Gli Stati membri ricorrono al sistema integrato di gestione e di controllo di cui al titolo II, capitolo 4, del regolamento (CE) n. 1782/2003 (in appresso "sistema integrato").

4. La verifica dei criteri di ammissibilità consiste in controlli amministrativi e controlli in loco.

5. Il rispetto della condizionalità è verificato mediante controlli in loco e, se del caso, mediante controlli amministrativi.

(...)».

11. L'articolo 11 riguarda i controlli amministrativi. Il paragrafo 1 così dispone:

«Tutte le domande di aiuto e di pagamento sono sottoposte a controlli amministrativi che riguardano tutti gli elementi che è possibile e appropriato controllare con mezzi amministrativi. Le procedure attuate presuppongono la registrazione dell'attività di controllo svolta, dei risultati della verifica e delle misure adottate in caso di constatazione di irregolarità».

12. L'articolo 18, intitolato «Riduzioni ed esclusioni in caso di mancato rispetto dei criteri di ammissibilità», così dispone:

«1. In caso di mancato rispetto degli impegni a cui è subordinata la concessione dell'aiuto, divers[i] da quelli connessi alla dimensione della superficie o al numero di animali dichiarati, l'aiuto viene ridotto o rifiutato.

2. Lo Stato membro stabilisce l'importo della riduzione dell'aiuto, in particolare in base alla gravità, all'entità e alla durata dell'inadempienza constatata.

La gravità di un'inadempienza dipende, in particolare, dall'entità delle conseguenze dell'inadempienza medesima alla luce degli obiettivi perseguiti dai criteri che non sono stati rispettati.

L'entità di un'inadempienza dipende, in particolare, dagli [e]ffetti dell'inadempienza medesima sull'operazione nel suo insieme.

La durata di un'inadempienza dipende, in particolare, dal lasso di tempo nel corso del quale ne perdura l'effetto e dalla possibilità di eliminarne l'effetto con mezzi ragionevoli.

3. Se l'inadempienza è imputabile a irregolarità commesse deliberatamente, il beneficiario è escluso dalla misura in questione per l'anno civile in corso e per l'anno civile successivo».

3. Regolamento (CE) n. 1122/2009⁴

13. Il regolamento n. 1122/2009 stabilisce le modalità di applicazione della condizionalità, della modulazione e del sistema integrato di gestione e di controllo, di cui al titolo II, capitolo 4, del regolamento (CE) n. 73/2009⁵ e le modalità di applicazione della condizionalità di cui agli articoli 85 unvícies e 103 septvícies del regolamento (CE) n. 1234/2007⁶. Conformemente al suo articolo 87, il regolamento n. 1122/2009 si applica alle domande di aiuto presentate in riferimento alle campagne di commercializzazione o ai periodi di erogazione del premio che iniziano a decorrere dal 1° gennaio 2010.

14. Il regolamento (CE) n. 1122/2009 ha sostituito il regolamento (CE) n. 796/2004⁷. Ai sensi degli articoli 7 e 8 del regolamento n. 1975/2006, letti in combinato disposto con la tabella di corrispondenza di cui all'allegato II del regolamento n. 1122/2009, gli articoli 14, 23 e 75 di quest'ultimo regolamento si applicano mutatis mutandis alle situazioni disciplinate dal regolamento n. 1975/2006.

15. L'articolo 14 del regolamento n. 1122/2009, riguardante le modifiche della domanda unica, al suo paragrafo 1, così dispone:

«Dopo la scadenza del termine per la presentazione della domanda unica è possibile aggiungere a quest'ultima singole parcelle agricole o singoli diritti all'aiuto, purché siano rispettate le prescrizioni inerenti ai regimi di aiuto in questione.

Alle stesse condizioni possono essere apportate modifiche riguardo all'uso o al regime di aiuto, in relazione a singole parcelle agricole o a diritti all'aiuto già dichiarati nella domanda unica.

Se le modifiche di cui al primo e al secondo comma hanno attinenza con documenti giustificativi o contratti da presentare, è consentito modificare anche tali documenti o contratti».

16. L'articolo 23 di detto regolamento, che riguarda la presentazione tardiva delle domande, al paragrafo 1 dispone:

«Salvo cause di forza maggiore o circostanze eccezionali ai sensi dell'articolo 75, la presentazione di una domanda di aiuto a norma del presente regolamento oltre il termine prescritto comporta una riduzione, pari all'1% per ogni giorno lavorativo di ritardo, dell'importo al quale l'agricoltore avrebbe avuto diritto se avesse inoltrato la domanda in tempo utile.

4 — Regolamento della Commissione, del 30 novembre 2009, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio per quanto riguarda la condizionalità, la modulazione e il sistema integrato di gestione e di controllo nell'ambito dei regimi di sostegno diretto agli agricoltori 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).

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

6 — Regolamento del Consiglio del 22 ottobre 2007, recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (regolamento unico OCM) (GU L 299, pag. 1).

7 — Regolamento della Commissione del 21 aprile 2004, recante modalità di applicazione della condizionalità, della modulazione e del sistema integrato di gestione e di controllo di cui ai regolamenti del Consiglio (CE) n. 1782/2003 e (CE) n. 73/2009, nonché modalità di applicazione della condizionalità di cui al regolamento (CE) n. 479/2008 del Consiglio (GU L 141, pag. 8), come modificato.

Fatte salve eventuali misure particolari adottate dagli Stati membri per garantire che i documenti giustificativi siano presentati in tempo utile affinché possano essere programmati ed eseguiti controlli efficaci, il primo comma si applica anche in caso di inoltro tardivo di documenti giustificativi, contratti o dichiarazioni che devono essere trasmessi all'autorità competente a norma degli articoli 12 e 13, qualora tali documenti, contratti o dichiarazioni siano determinanti ai fini dell'ammissibilità all'aiuto in questione. In tal caso, la riduzione si applica all'importo dovuto per l'aiuto in questione.

In caso di ritardo superiore a 25 giorni civili, la domanda è irricevibile».

17. L'articolo 58 del regolamento n. 1122/2009 stabilisce regole che devono essere applicate in caso di dichiarazione eccessiva. Detto articolo è così formulato:

«Qualora, in relazione a un gruppo di colture, la superficie dichiarata ai fini di qualsiasi regime di aiuto per superficie (...) sia superiore alla superficie determinata in conformità all'articolo 57 del presente regolamento, l'importo dell'aiuto è calcolato sulla base della superficie determinata, cui è sottratta due volte la differenza constatata, se questa è superiore al 3% o a due ettari ma non superiore al 20% della superficie determinata.

Se la differenza constatata è superiore al 20% della superficie determinata, non è concesso alcun aiuto per superficie per il gruppo di colture di cui trattasi.

Se la differenza è superiore al 50%, l'agricoltore è escluso ancora una volta dal beneficio dell'aiuto fino a un importo corrispondente alla differenza tra la superficie dichiarata e la superficie determinata in conformità all'articolo 57 del presente regolamento. (...) Se l'importo non può essere dedotto integralmente nel corso dei tre anni civili successivi all'anno civile dell'accertamento, il saldo restante viene azzerato».

18. L'articolo 75, che riguarda i casi di forza maggiore e le circostanze eccezionali, è così formulato:

«1. Qualora non abbia potuto adempiere ai propri obblighi per cause di forza maggiore o circostanze eccezionali (...) l'agricoltore continua a godere del diritto all'aiuto per la superficie o gli animali che risultavano ammissibili nel momento in cui è sopravvenuta la causa di forza maggiore o la circostanza eccezionale. Inoltre, se l'infrazione dovuta a tali cause di forza maggiore o a tali circostanze eccezionali riguarda la condizionalità, non è applicata la riduzione corrispondente.

2. Le cause di forza maggiore e le circostanze eccezionali (...) sono comunicate per iscritto all'autorità competente entro 10 giorni lavorativi a decorrere dalla data in cui l'agricoltore è in grado di procedere in tal senso, unitamente alla relativa documentazione, di valore probante a giudizio dell'autorità competente».

B – *Diritto ungherese*

19. L'articolo 29, paragrafo 3, del regolamento n. 61/2009⁸ stabilisce che, nel caso di una specie vegetale rara, di particolare rilevanza dal punto di vista storico, culturale o genetico ai sensi degli allegati 12 o 13 del regolamento, la persona beneficiaria ha diritto ad una maggiorazione dell'aiuto, purché l'autorità competente certifichi che la varietà vegetale in questione figura nei suddetti allegati.

8 — Regolamento del Ministero dell'Agricoltura e dello Sviluppo rurale del 14 maggio 2009, recante precisazione dei requisiti di ammissibilità agli aiuti agroambientali erogati attraverso il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott agrár-környezetgazdálkodási támogatások igénybevételének részletes feltételeiről szóló 61/2009. (V.14.) FVM rendelet).

20. L'articolo 55, paragrafo 4, del regolamento n. 61/2009 precisa inoltre che, se un controllo in loco fa emergere la persona ammissibile all'aiuto non dispone del certificato di cui all'articolo 29, paragrafo 3, l'aiuto viene rifiutato in toto per una campagna di commercializzazione, relativamente alla parcella di cui trattasi.

21. L'articolo 16, paragrafo 2, del regolamento n. 31/2010⁹ ha introdotto nel regolamento n. 61/2009 il nuovo paragrafo 6 dell'articolo 43, in base al quale, quando viene coltivata una specie vegetale rara, il relativo certificato di cui all'articolo 29, paragrafo 3, del regolamento n. 61/2009 deve essere allegato alla domanda di aiuto. La nuova disposizione è entrata in vigore il 31 marzo 2010.

II – Fatti, procedimento e questioni pregiudiziali

22. Dall'ordinanza di rinvio si desumono i fatti di seguito esposti.

23. Il 26 luglio 2009 il sig. Szemerey presentava domanda di aiuti agricoli. La domanda veniva accolta dall'autorità competente il 21 gennaio 2010. Successivamente, il 16 maggio 2010, il sig. Szemerey presentava domanda di pagamento unico per superficie nell'ambito di un programma per l'agricoltura biologica e i terreni coltivabili.

24. Più in particolare, dopo aver modificato la propria domanda, il 31 maggio 2010 il sig. Szemerey presentava una domanda di aiuto agroambientale per una superficie pari a 52,9 ettari. In tale contesto, il ricorrente presentava anche una domanda di sovvenzione prioritaria – che dà diritto alla maggiorazione di un aiuto che sarebbe normalmente dovuto – per una superficie pari a 29,69 ettari (sul totale di 52,9 ettari), in relazione alla coltivazione di specie vegetali rare e a rischio di estinzione, cui viene data la priorità per ragioni di carattere di particolare rilevanza dal punto di vista storico-culturale o genetico. A tal fine, il sig. Szemerey acquistava le sementi di meliloto bianco (*Melilotus alba* Medik) e di trifoglio ibrido (*Trifolium hybridum* L.).

25. Durante la primavera e l'inizio dell'estate del 2010, le sementi delle specie rare in questione sono andate distrutte, in particolare a causa di inondazioni. Per tale motivo, il sig. Szemerey ha presentato due dichiarazioni di esistenza di una situazione di forza maggiore: rispettivamente, la prima il 29 giugno 2010 e la seconda il 28 luglio 2010. Su indicazione delle autorità ungheresi, il sig. Szemerey ha inoltre sostituito il codice di utilizzazione della superficie danneggiata con quello relativo ai «terreni ritirati dalla produzione». Il 30 settembre 2010 la dichiarazione relativa allo stato di forza maggiore è stata accettata dalle autorità competenti.

26. Il 19 marzo 2011, pur riconoscendo lo stato di forza maggiore, l'autorità competente ha respinto in toto la domanda del sig. Szemerey relativa al pagamento unico e gli ha imposto una sanzione di HUF 2 483 953, che doveva essere dedotta dalle domande di pagamento per superficie nei tre anni successivi. Il sig. Szemerey ha impugnato tale decisione nella parte in cui riguarda la sanzione imposta.

27. Il 13 gennaio 2012 il Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Központi Szerve (Ufficio centrale per l'agricoltura e lo sviluppo rurale; in prosieguo: l'«Ufficio») ha confermato la decisione impugnata, con la motivazione che il sig. Szemerey non aveva allegato il certificato relativo alle specie vegetali rare, che avrebbe dovuto presentare il 15 maggio 2010 (ossia all'atto di presentazione della domanda di pagamento unico) o, al più tardi, il 9 giugno 2010. In tale contesto, l'Ufficio ha altresì osservato che non esisteva la possibilità di sanare la mancata presentazione dei documenti probanti le informazioni

9 — Regolamento del Ministero dell'Agricoltura e dello Sviluppo rurale, del 30 marzo 2010, che modifica il regolamento n. 61/2009, recante precisazione dei requisiti di ammissibilità agli aiuti agroambientali erogati attraverso il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e i regolamenti ministeriali in materia di aiuti erogati attraverso lo stesso Fondo (Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott agrár-környezetgazdálkodási támogatások igénybevételének részletes feltételeiről szóló 61/2009. (V. 14.) FVM rendelet, valamint más, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott támogatásokról szóló miniszteri rendeletek módosításáról szóló 31/2010. (III.30.) FVM rendelet).

dichiarate nella domanda. Per tale motivo, detta autorità ha ritenuto che il sig. Szemerey non avesse diritto alla sovvenzione prioritaria per le specie vegetali rare e pertanto la superficie dei terreni destinati a tali specie da considerare per la determinazione del diritto all'aiuto era pari a 0 ettari. Dato che tra la superficie dichiarata e quella accertata risultava una differenza del 50%, l'Ufficio, basandosi sull'articolo 58 del regolamento n. 1122/2009, ha imposto una sanzione.

28. Il sig. Szemerey ha impugnato tale decisione dinanzi al Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (tribunale amministrativo e del lavoro di Gyula). Nutrendo dubbi circa la compatibilità delle pertinenti norme nazionali con il diritto dell'Unione europea, detto giudice ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

- «1) Se si debbano interpretare il principio di flessibilità e di possibilità di modifica, previsti dai considerando 20 e 27 del regolamento n. 796/2004 e dai considerando 18, 23 e 26 del regolamento n. 1122/2009, nel senso che è ad essi contraria una normativa nazionale ai sensi della quale, in caso di coltivazione di una specie vegetale rara, occorre allegare alla domanda di pagamento il certificato relativo alla specie vegetale rara, tenuto conto della prassi amministrativa in forza della quale era possibile presentare la domanda di certificato soltanto prima della richiesta di pagamento, tra il 2 aprile ed il 15 aprile 2010, era possibile allegare il certificato solo contemporaneamente alla presentazione della domanda di pagamento unico e la normativa non consentiva di sanare il vizio della domanda consistente nella mancanza di detto certificato.
- 2) Se tale regime sia conforme all'obbligo di uno Stato membro di non compromettere gli obiettivi della politica agricola comune o se possa affermarsi che l'esercizio effettivo del diritto agli aiuti spettante agli agricoltori dediti alla coltura di specie vegetali rare, che discende dal diritto dell'Unione, sia divenuto impossibile o eccessivamente difficile e imprevedibile nel corso del 2010 al momento della modifica della normativa.
- 3) Se sia in contrasto con i considerando 57 del regolamento n. 796/2004 o 75 del regolamento n. 1122/2009 e, in particolare, con il principio di proporzionalità, la prassi amministrativa che, in caso di mancanza di un certificato relativo alla specie vegetale rara, senza tener conto dell'intenzionalità, della negligenza e neanche delle circostanze, impone una sanzione per "dichiarazione eccessiva" riguardo alla domanda considerata nella sua interezza, laddove la richiesta di pagamento soddisfi, quanto al resto, riguardo all'intera parcella, i requisiti per la concessione dell'aiuto e l'agricoltore coltivi la specie vegetale dichiarata sulla superficie dichiarata.
- 4) Se siano applicabili le cause di esonero previste nei considerando 67 o 71 del regolamento n. 796/2004 o nel considerando 75 del regolamento n. 1122/2009 qualora un agricoltore invochi una prassi amministrativa contraria o inadeguata quale circostanza eccezionale e intenda dimostrare che la prassi dell'organismo amministrativo ha determinato, in tutto o in parte, il suo errore.
- 5) Se si possa considerare l'accettata dichiarazione, relativa all'esistenza di una situazione di forza maggiore, presentata dall'agricoltore in relazione alla perdita totale della coltura (delle sementi) come una corretta informazione menzionata nei considerando 67 del regolamento n. 796/2004 e 93 del regolamento n. 1122/2009, che esonera l'agricoltore in caso di mancata presentazione del certificato relativo alla specie vegetale rara e, come conseguenza, implica l'esenzione dalle sanzioni con riferimento alla domanda considerata nella sua interezza».

29. Hanno presentato osservazioni scritte il sig. Szemerey, l'Ufficio, i governi ungherese ed ellenico e la Commissione europea i quali tutti, con l'eccezione del governo ellenico, hanno svolto le loro difese all'udienza del 24 giugno 2015.

III – Analisi

A – Osservazioni preliminari

30. Si deve anzitutto tenere presente che il giudice del rinvio sottopone alla Corte svariate questioni che riguardano i considerando dei regolamenti n. 796/2004 e n. 1122/2009 e non le disposizioni giuridicamente vincolanti di tali strumenti. Per di più, nelle questioni sollevate non si fa riferimento ai regolamenti n. 1698/2005 e n. 1975/2006 sul FEASR, che forniscono il quadro giuridico per risolvere i problemi alla base del presente rinvio pregiudiziale. Infine, l'ordinanza di rinvio lascia insolte alcune questioni fondamentali riguardanti il contesto di fatto e di diritto nazionale.

31. Benché appaia deplorabile sotto vari aspetti, tale circostanza tuttavia non basta per dichiarare irricevibile il presente rinvio pregiudiziale¹⁰. Siffatta conclusione discende dallo spirito di cooperazione inerente alla procedura prevista dall'articolo 267 TFUE. Come la stessa Corte ha osservato in più occasioni, essa è tenuta a trarre dall'insieme degli elementi forniti dal giudice nazionale, in particolare dalla motivazione della decisione di rinvio, gli elementi del diritto dell'Unione che richiedono un'interpretazione, tenuto conto dell'oggetto della controversia¹¹.

32. Ciò detto, colgo l'opportunità per sottolineare l'importanza di fornire un contesto di analisi chiaro e ben definito (sotto il profilo sia di diritto che di fatto) nell'ordinanza di rinvio. Questo non solo per agevolare il compito della Corte, ma anche al fine di dare ai soggetti interessati la possibilità di presentare osservazioni¹². Invero, come si indica nelle osservazioni presentate nella specie, dette carenze possono creare confusione non soltanto rispetto al contesto normativo applicabile ma anche rispetto ai fatti esposti nell'ordinanza.

33. Secondo me, la circostanza che il giudice del rinvio abbia ommesso di citare le pertinenti disposizioni del diritto dell'Unione europea non impedisce alla Corte di fornire a detto giudice tutti gli elementi interpretativi del diritto dell'Unione che gli consentono di dirimere la controversia di cui è investito, come richiede la giurisprudenza¹³. Nel caso presente, nonostante le lacune dell'ordinanza di rinvio descritte in precedenza, le questioni sulle quali il giudice del rinvio chiede chiarimenti possono essere facilmente estrapolate dall'ordinanza stessa.

34. Per quanto mi è dato comprendere, sono due le questioni sulle quali il giudice del rinvio chiede effettivamente chiarimenti. La prima riguarda il margine di manovra, o piuttosto i suoi limiti, di cui dispongono gli Stati membri nel determinare i meccanismi di controllo dei regimi di aiuti. La seconda questione riguarda le conseguenze che si dovrebbero trarre dalla presentazione di una domanda di pagamento incompleta ai sensi di uno specifico regime di aiuti.

35. Esaminerò una questione alla volta. Come ho indicato in passato¹⁴, non si deve dimenticare che l'agricoltura costituisce un'attività professionale. Tale circostanza deve essere tenuta presente al momento di interpretare e di applicare la normativa agricola dell'Unione.

10 — Sui limiti dell'irricevibilità v. le mie conclusioni nella causa Gullotta e Farmacia di Gullotta Davide & C., C-497/12, EU:C:2015:168, in particolare al paragrafo 20.

11 — V., recentemente, la sentenza *Subdelegación del Gobierno en Guipuzkoa - Extranjería*, C-38/14, EU:C:2015:260, punto 26 e giurisprudenza ivi citata. V. anche, tra molte, la sentenza *Fuß*, C-243/09, EU:C:2010:609, punto 40 e giurisprudenza ivi citata.

12 — V., per esempio, ordinanza della Corte nella causa *Viacom*, C-190/02, EU:C:2002:569, punto 14 e giurisprudenza ivi citata.

13 — V., per esempio, sentenza *Centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-La-Neuve*, C-562/13, EU:C:2014:2453, punto 37 e giurisprudenza ivi citata.

14 — V. le mie conclusioni nella causa *Demmer*, C-684/13, EU:C:2015:131, paragrafo 71.

B – L'obbligo di garantire un controllo efficace dei regimi di aiuti

36. Le prime due questioni sottoposte dal giudice nazionale, che esaminerò congiuntamente, riguardano la compatibilità con il diritto dell'Unione di una normativa nazionale che richiede ad un agricoltore di produrre, all'atto di presentazione della domanda, un certificato relativo alle specie vegetali rare per le quali è presentata la domanda (per il pagamento di una sovvenzione prioritaria). In proposito, all'udienza, tanto l'Ufficio quanto il governo ungherese hanno sostenuto che il certificato può essere richiesto indipendentemente dalla semina delle specie in questione. Essi hanno inoltre asserito che il certificato serve per identificare le specie vegetali rare che danno diritto all'aiuto prioritario e quindi per agevolare le autorità nel loro compito di stabilire l'ammissibilità a questo particolare tipo di aiuto.

37. In via preliminare, è pacifico che spetta agli Stati membri garantire il controllo efficace dei regimi di aiuti. Invero, gli Stati membri hanno l'obbligo di garantire tale controllo. Ciò emerge chiaramente dall'articolo 74 del regolamento n. 1698/2005 e dall'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento n. 1975/2006. Da tali disposizioni risulta che gli Stati membri sono anzitutto tenuti ad adottare tutti i provvedimenti legislativi, regolamentari e amministrativi che sono necessari per garantire l'efficace tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea; a tal fine, gli Stati membri devono anche garantire che i criteri di ammissibilità relativi ai vari tipi di aiuti possano essere controllati in base a una serie di indicatori verificabili definiti dalla normativa nazionale. Tali misure sono necessarie per evitare gli abusi.

38. Tuttavia, gli Stati membri dispongono di un margine di manovra nel decidere sulla realizzazione concreta dei controlli, tanto delle verifiche amministrative quanto delle ispezioni in loco, che devono assicurare un'efficace verifica del rispetto delle condizioni per la concessione degli aiuti. Tale considerazione emerge dall'articolo 10 del regolamento n. 1975/2006.

39. Nella fattispecie, non sembrano esserci molti dubbi sul fatto che l'obbligo di presentare il certificato all'atto di presentazione della domanda di pagamento, previsto dalla normativa nazionale, sia volto a consentire alle autorità competenti di verificare ex ante la sussistenza delle condizioni per la concessione di una sovvenzione nell'ambito di uno specifico regime di aiuti. In tal senso, tale obbligo contribuisce all'efficacia dei controlli amministrativi e ad accertare che il beneficiario sia ammissibile all'aiuto agroambientale in questione. Pertanto, l'obbligo di produrre un certificato relativo alle specie vegetali rare, all'atto di presentazione della domanda, sembra assolutamente compatibile con il diritto dell'Unione europea, in particolare perché tale obbligo è inteso a garantire l'efficacia dei controlli effettuati dalle autorità competenti, come richiede l'articolo 74 del regolamento n. 1698/2005.

40. Inoltre, come emerge dal fascicolo di causa, nonché dalle osservazioni svolte dall'Ufficio e dal governo ungherese all'udienza, la normativa nazionale effettivamente permette ai beneficiari di presentare il certificato in parola fino a 25 giorni dopo la scadenza del termine per la presentazione della domanda di pagamento per un determinato anno (ossia, il 9 giugno). Tale flessibilità appare pienamente conforme all'articolo 23 del regolamento n. 1122/2009, che consente al beneficiario di presentare la domanda tardivamente oppure di completarla dopo averla presentata. La riduzione che viene applicata a norma dell'articolo 23, paragrafo 1, del regolamento n. 1122/2009 è pari all'1%, per ogni giorno lavorativo di ritardo, dell'importo al quale l'agricoltore avrebbe avuto diritto se avesse inoltrato la domanda e i documenti giustificativi in tempo utile. In tal caso, la riduzione si applica all'importo dovuto per l'aiuto in questione. In caso di ritardo superiore a 25 giorni civili, la domanda è irricevibile.

41. Mi sembra che tale disposizione, che prevede un periodo di tolleranza per la presentazione della domanda di pagamento (conformemente all'articolo 14 del regolamento n. 1122/2009) presenti la flessibilità che lo stesso giudice del rinvio ha menzionato. In tale ottica, non vedo perché le disposizioni nazionali pertinenti, relative alla presentazione del certificato in parola, sarebbero incompatibili con il diritto dell'Unione.

42. Tuttavia, esistono altri due aspetti da considerare.

43. Il primo riguarda la questione se, nel 2010, fosse possibile ottenere un certificato e quindi una sovvenzione prioritaria. Dato che la Corte ha interpretato rigorosamente gli obblighi degli Stati membri di garantire l'efficacia del controllo dei regimi di aiuto¹⁵, solo in via eccezionale si potrebbe riconoscere che una misura intesa a garantire l'efficacia dei controlli viola il principio di proporzionalità. Ciò accadrebbe solo nel caso in cui ottenere l'aiuto fosse virtualmente impossibile – o tutt'al più eccessivamente difficile.

44. In proposito, il sig. Szemerey sostiene che il certificato può essere rilasciato unicamente per le varietà che sono state seminate e che, quindi, per ottenere il certificato in questione, la domanda deve essere presentata al più tardi il 15 aprile. Egli sostiene che l'effetto cumulativo di tali circostanze impedisce ad un agricoltore, o per lo meno gli rende eccessivamente difficile, di ottenere una sovvenzione prioritaria, in particolare per le specie vegetali che possono essere seminate dopo il mese di marzo¹⁶. Se questo è il caso, sarei propenso a concludere che le regole dettagliate per l'applicazione della normativa nazionale rilevante per l'anno 2010 non possono superare l'esame di conformità con il principio di proporzionalità.

45. Tuttavia, mi sembra che sarebbe un errore trarre siffatta conclusione, purché il giudice del rinvio possa verificare la veridicità delle seguenti informazioni fornite dall'Ufficio e dal governo ungherese all'udienza.

46. Difatti, dalle spiegazioni fornite da tali parti all'udienza risulta che, in realtà, il certificato controverso può essere rilasciato prima della semina (in quanto sembra inteso unicamente ad attestare la rarità della varietà vegetale in questione ai sensi della normativa nazionale applicabile). Inoltre, la normativa applicabile non prevede un termine ultimo per richiedere il certificato in questione, ma soltanto l'obbligo per l'agricoltore di allegare il certificato alla domanda di pagamento (laddove il 15 aprile sarebbe una data puramente indicativa). Se questo è il caso, non vedo alcuna ragione per ritenere che l'obbligo di presentare un certificato relativo alle specie vegetali rare possa risultare sproporzionato rispetto all'obiettivo perseguito, in particolare, di garantire un efficace controllo ex ante. Spetta tuttavia al giudice a quo compiere la necessaria verifica in proposito.

47. La seconda questione, strettamente connessa alla prima, riguarda il principio della certezza del diritto. Il sig. Szemerey ha inoltre asserito – opinione, questa, che sembra condivisa dal giudice del rinvio – che la normativa applicabile è stata modificata in maniera occulta, lasciando ai beneficiari soltanto un periodo di circa due settimane (dal 31 marzo al 15 aprile 2010) per adeguarsi ai nuovi requisiti. Invero, secondo la normativa anteriore, il certificato poteva essere prodotto anche in un momento successivo, durante i controlli in loco (che, secondo quanto asserisce l'Ufficio, avvengono non prima del 10 giugno).

48. Sebbene spetti al giudice del rinvio verificare se detta modifica legislativa – o piuttosto le sue modalità di applicazione relative al 2010 – sia contraria al principio della certezza del diritto¹⁷, vorrei nondimeno esprimere le seguenti considerazioni.

49. Anzitutto, l'obbligo di produrre un certificato per le specie vegetali rare non è stato introdotto ex novo: la modifica riguarda solo il momento in cui tale certificato deve essere presentato alle autorità competenti. In secondo luogo, apparentemente un agricoltore può ottenere un certificato senza dover effettivamente piantare i semi delle specie rare in questione. In terzo luogo, non sussiste un obbligo

15 — Al riguardo, gli obblighi degli Stati membri sono stati interpretati rigorosamente dalla giurisprudenza, che richiede controlli adeguati ed efficaci. V., per analogia, la sentenza *Syndicat OP 84*, C-3/12, EU:C:2013:389, punti 21-23 e giurisprudenza ivi citata.

16 — Le parti sono in disaccordo sul momento in cui le specie vegetali che voleva coltivare il sig. Szemerey (in particolare il meliloto bianco) debbano essere seminate secondo la prassi professionale.

17 — V. ordinanza *Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit*, C-24/13, EU:C:2014:40, punto 32 e giurisprudenza ivi citata.

giuridico di richiedere il certificato entro il 15 aprile¹⁸. In proposito, all'udienza il governo ungherese ha precisato che, qualora un agricoltore voglia assicurarsi di essere in possesso del certificato in questione al momento di presentare la domanda di aiuto, tale data è de facto l'ultima data possibile per presentare la richiesta del certificato (nei limiti in cui l'agricoltore voglia evitare qualsiasi forma di riduzione). Ciò significa che, nel 2010, il termine per richiedere un certificato è stato ridotto in leggera misura (25 giorni) rispetto all'anno precedente. Secondo la mia opinione, tale differenza non crea problemi dal punto di vista della certezza del diritto.

50. Alla luce delle precedenti considerazioni, posso quindi concludere nel senso che i regolamenti n. 1698/2005 e n. 1975/2006, letti in combinato disposto con il regolamento n. 1122/2009, non ostano, in linea di principio, ad una normativa nazionale che, per la coltivazione di specie vegetali rare, prevede l'obbligo di allegare alla domanda di pagamento il certificato relativo alla specie rara di cui trattasi.

C – Mancata presentazione del certificato e adeguatezza delle sanzioni

51. La terza, la quarta e la quinta questione pregiudiziale vertono, sostanzialmente, sulla proporzionalità della sanzione che è stata applicata in conseguenza della mancata presentazione del certificato in questione.

52. Le parti sono in disaccordo su una serie di elementi fondamentali sui quali verte il procedimento dinanzi al giudice del rinvio. Per ovvie ragioni, spetta a quest'ultimo verificare la correttezza delle asserzioni delle parti.

53. Si deve ricordare che il sig. Szemerey sostiene di non essere stato in grado di ottenere il certificato in questione poiché la semina era stata resa impossibile e di aver fatto domanda di riconoscimento della situazione di forza maggiore appena possibile. Egli ha inoltre affermato che, a causa dei termini applicabili (dovuti alla modifica legislativa che ha introdotto l'obbligo di presentare il certificato contemporaneamente alla domanda di pagamento) era praticamente impossibile ottenere il certificato in tempo utile per poterlo presentare assieme alla domanda di pagamento.

54. D'altra parte, l'Ufficio sostiene che la semina non era una condizione preliminare per richiedere il certificato e che, in ogni caso, giacché una delle varietà in questione (il meliloto bianco) viene piantata in primavera, il sig. Szemerey avrebbe dovuto sapere, quando ha presentato la domanda di pagamento, che non sarebbe stato in grado di piantare le sementi di detta specie rara. Anche se è stata riconosciuta l'esistenza di una situazione di forza maggiore, l'Ufficio ha nondimeno imposto una sanzione a norma dell'articolo 58 del regolamento n. 1122/2009, la cui applicazione è prevista in caso di dichiarazione eccessiva (in relazione alla superficie dichiarata).

55. Per quanto posso apprendere dall'ordinanza di rinvio e dalle questioni pregiudiziali, mi sembra si possa affermare che, anche ammettendo che il sig. Szemerey non potesse beneficiare della sovvenzione prioritaria in quanto non aveva presentato il certificato in questione, egli aveva nondimeno il diritto di ricevere un importo di base dell'aiuto erogato attraverso il regime in questione. È su tale premessa che mi accingo ad esaminare la proporzionalità della sanzione inflitta nella presente fattispecie.

18 — V. il precedente paragrafo 46 a proposito della possibilità, per un agricoltore, di ottenere il certificato senza aver effettivamente piantato le sementi dichiarate e sul carattere non obbligatorio del termine del 15 aprile.

56. Osservo anzitutto che, nonostante l'ambiguità che circonda la qualifica del certificato in parola (se si tratti di una condizione per l'ammissibilità alla sovvenzione prioritaria¹⁹ o di un documento giustificativo)²⁰, il punto sul quale esistono meno dubbi è il fatto che la mancata produzione del certificato in tempo utile (entro il 9 giugno) determina il rifiuto della sovvenzione prioritaria. Per quanto mi è dato comprendere, la questione che il giudice del rinvio vuole chiarire è se, oltre al rifiuto di concedere tale sovvenzione, le autorità nazionali possano infliggere ulteriori sanzioni ai sensi dell'articolo 58 del regolamento n. 1122/2009 a causa di una dichiarazione eccessiva.

57. Sono dell'avviso che non possano essere inflitte ulteriori sanzioni senza incorrere in una violazione del principio di proporzionalità.

58. Fatta salva una verifica da parte del giudice del rinvio, tale conclusione è dovuta al fatto che la mancata produzione del certificato in tempo utile non determina l'esclusione dall'aiuto nella sua interezza, ma semplicemente la non ammissibilità ad una maggiorazione dell'importo di base dell'aiuto stesso, ossia ad un'integrazione definita come sovvenzione prioritaria. Tenuto conto di tale considerazione, mi sembra difficile accettare che le autorità ungheresi competenti abbiano applicato correttamente l'articolo 58 del regolamento n. 1122/2009 alla situazione del caso di specie. È certamente vero che tale disposizione si applica alle circostanze specifiche delle dichiarazioni eccessive (in relazione alle superfici)²¹. Nella specie, tuttavia, non è in discussione la dimensione dell'intera superficie dichiarata (52,9 ettari). Ne discende che l'imposizione di una sanzione in conseguenza di una dichiarazione eccessiva mal si concilia con il principio di proporzionalità²².

59. Per quanto riguarda la base giuridica appropriata per determinare le conseguenze della mancata presentazione del certificato in parola, tale questione dipende, in ultima analisi, dalla qualificazione del certificato come vero e proprio criterio di ammissibilità, oppure come documento giustificativo.

60. Da una parte, se il certificato costituisse di per sé un criterio di ammissibilità – punto che deve essere verificato dal giudice del rinvio –, si dovrebbe applicare l'articolo 18 del regolamento n. 1975/2006. Ai sensi di tale disposizione, in caso di mancato rispetto dei criteri di ammissibilità, l'aiuto viene ridotto o rifiutato. Solo in caso di mancato, deliberato adempimento dei criteri di ammissibilità si giustifica l'esclusione pura e semplice dall'aiuto per l'anno corrispondente e per il successivo.

61. D'altra parte, se il certificato venisse considerato un mero documento giustificativo, l'articolo 23 del regolamento n. 1122/2009 – applicabile *mutatis mutandis* nel contesto del FEASR – stabilisce norme specifiche da applicare nel contesto della presentazione tardiva di documenti giustificativi. Le conseguenze della mancata presentazione della domanda sono regolate da questa stessa disposizione: come spiegato nel precedente paragrafo 40, se il ritardo è superiore a 25 giorni civili, la domanda è considerata irricevibile e non dà luogo ad alcun pagamento.

62. Perciò, nelle circostanze che emergono dall'ordinanza di rinvio, il principio di proporzionalità osta all'imposizione di una sanzione per una dichiarazione eccessiva e, per estensione, anche alle sanzioni relative alla domanda nella sua interezza, ai sensi dell'articolo 58 del regolamento n. 1122/2009.

19 — La qualifica di detto certificato è una questione di diritto nazionale la cui soluzione spetta al giudice del rinvio. Ciononostante, il riferimento, nella quinta questione pregiudiziale, ai considerando che riguardano i criteri di ammissibilità depone a favore dell'opinione che il certificato costituisca in se stesso un criterio di ammissibilità. Anche la premessa da cui muove il giudice del rinvio, ossia che il sig. Szemerey ha diritto ad un importo di base dell'aiuto nonostante la presentazione tardiva del certificato, suggerisce che tale documento costituisce un criterio di ammissibilità alla sovvenzione prioritaria.

20 — D'altra parte, le spiegazioni fornite dall'Ufficio e dal governo ungherese all'udienza sembrano suggerire che il certificato è un documento giustificativo.

21 — V., inoltre, l'articolo 16 del regolamento n. 1975/2006 sulle dichiarazioni eccessive nell'ambito del FEASR.

22 — V., per esempio, la sentenza *Maatschap L.A. en D.A.B. Langestraat en P. Langestraat-Troost*, C-11/12, EU:C:2012:808, punto 39 e giurisprudenza ivi citata.

63. Per ragioni di completezza, desidero esporre la seguente osservazione circa l'argomento relativo alla forza maggiore. Nel presente contesto la forza maggiore non è pertinente – ai fini del pagamento della sovvenzione prioritaria – a meno che non venga accertata la veridicità dell'asserzione del sig. Szemerey, secondo cui egli avrebbe potuto ottenere il certificato soltanto dopo la semina, questione che, ancora una volta, deve essere verificata dal giudice a quo. In tale caso, la circostanza che la semina sia stata impedita potrebbe in ogni caso esonerare l'agricoltore in relazione all'inadempimento dovuto alla mancata presentazione del certificato, purché le condizioni stabilite dall'articolo 75, paragrafo 2, del regolamento n. 1122/2009 per i casi di forza maggiore siano soddisfatte.

IV – Conclusione

64. Alla luce delle suesposte considerazioni, suggerisco alla Corte di risolvere le questioni pregiudiziali poste dal Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság nel seguente modo:

- 1) Il regolamento del Consiglio (CE) n. 1698/2005, del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), e il regolamento della Commissione (CE) n. 1975/2006, 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 (come modificato), letti in combinato disposto con il regolamento della Commissione (CE) n. 1122/2009, 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, non ostano, in linea di principio, ad una normativa nazionale che, per la coltivazione di specie vegetali rare, prevede l'obbligo di allegare alla domanda di pagamento il certificato relativo alla specie rara in questione.
- 2) Nelle circostanze che emergono dall'ordinanza di rinvio, il principio di proporzionalità osta all'imposizione di una sanzione per una dichiarazione eccessiva ai sensi dell'articolo 58 del regolamento n. 1122/2009.