



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Quarta Sezione)

17 dicembre 2015*

«Rinvio pregiudiziale — Politica agricola comune — Misure di sostegno allo sviluppo rurale — Pagamenti agroambientali — Regolamento (CE) n. 1122/2009 — Articoli 23 e 58 — Regolamento (CE) n. 1698/2005 — Regolamento (CE) n. 1975/2006 — Aiuto per la coltivazione di una specie vegetale rara — Domanda di pagamento — Contenuto — Obbligo di presentare un certificato — Sanzioni in caso di mancata presentazione»

Nella causa C-330/14,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Gyulai közigazgatási és munkaügyi bíróság (Tribunale amministrativo e del lavoro di Gyula, Ungheria), con decisione del 28 maggio 2014, pervenuta in cancelleria l'8 luglio 2014, nel procedimento

Gergely Szemerey

contro

Miniszterelnökséget vezető miniszter, succeduto al Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Központi Szerve,

LA CORTE (Quarta Sezione),

composta da L. Bay Larsen, presidente della Terza Sezione, facente funzione di presidente della Quarta Sezione, J. Malenovský, M. Safjan, A. Prechal e K. Jürimäe (relatore), giudici,

avvocato generale: N. Wahl

cancelliere: V. Tourrès, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 24 giugno 2015,

considerate le osservazioni presentate:

- per G. Szemerey, da I. Boross e M. Honoré, ügyvédek;
- per il Miniszterelnökséget vezető miniszter, da A. Ivanovits e P. Káldy, ügyvédek;
- per il governo ungherese, da M. Fehér e G. Koós, in qualità di agenti;
- per il governo ellenico, da I. Chalkias, O. Tsirkinidou e A. Vasilopoulou, in qualità di agenti;

* Lingua processuale: l'ungherese.

— per la Commissione europea, da G. von Rintelen e A. Sipos, in qualità di agenti, sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 16 settembre 2015, ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione del 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), in combinato disposto con i regolamenti (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), come modificato dal regolamento (CE) n. 473/2009 del Consiglio, del 25 maggio 2009 (GU L 144, pag. 3; in prosieguo: il «regolamento n. 1698/2005»), e (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), come modificato dal regolamento (CE) n. 484/2009 della Commissione, del 9 giugno 2009 (GU L 145, pag. 25; in prosieguo: il «regolamento n. 1975/2006»).
- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra il sig. Szemerey ed il Miniszterelnökséget vezető miniszter, succeduto al Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Központi Szerve (cancelleria del Primo Ministro, succeduta all'Ufficio centrale per l'agricoltura e lo sviluppo rurale; in prosieguo: l'«Ufficio»), in merito alla decisione con cui quest'ultimo ha respinto una domanda di aiuto presentata dal sig. Szemerey a titolo di aiuti per superficie, e gli ha inflitto una sanzione pecuniaria per il mancato rispetto delle condizioni di presentazione di tale domanda.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

Il regolamento n. 1698/2005

- 3 Il regolamento n. 1698/2005 reca norme generali a disciplina del sostegno comunitario a favore dello sviluppo rurale finanziato dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).
- 4 Il sostegno allo sviluppo rurale previsto da tale regolamento è attuato per mezzo di quattro assi, che costituiscono l'oggetto di altrettante sezioni distinte contenute nel titolo IV di detto regolamento. La sezione 2 è quindi intitolata «Asse 2 – Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale». L'articolo 36, lettera a), iv), del medesimo regolamento, contenuto in tale sezione 2, precisa che il sostegno di cui alla medesima sezione riguarda in particolare le misure intese a promuovere l'utilizzo sostenibile dei terreni agricoli mediante pagamenti agroambientali.

5 L'articolo 74, paragrafo 3, del regolamento n. 1698/2005 dispone quanto segue:

«Gli Stati membri si accertano, per ciascun programma di sviluppo rurale, che siano stati istituiti i relativi sistemi di gestione e di controllo garantendo una chiara ripartizione e separazione delle funzioni tra l'autorità di gestione e gli altri enti. (...).».

Il regolamento n. 1975/2006

6 Il regolamento n. 1975/2006 contiene disposizioni specifiche in materia di controllo e di condizionalità riguardo alle misure di sviluppo adottate dal regolamento n. 1698/2005.

7 L'articolo 4 del regolamento n. 1975/2006, intitolato «Domande di aiuto e di pagamento», così dispone:

«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 palesemente riconosciuti dalle autorità competenti».

8 L'articolo 5 di tale regolamento, intitolato «Principi generali di controllo», prevede 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».

9 La parte II di detto regolamento, rubricata «Norme in materia di gestione e di controllo», contiene il titolo I, intitolato «Sostegno allo sviluppo rurale per determinate misure contemplate dall'asse 2 e dall'asse 4». Il capitolo II del regolamento, contenuto in tale titolo e rubricato «Controlli, riduzioni ed esclusioni», contiene l'articolo 10. Detta disposizione, intitolata «Principi generali», è così formulata:

«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.

(...)

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.

(...)».

- 10 La sezione I del capitolo II del regolamento n. 1975/2006 è rubricata «Rispetto dei criteri di ammissibilità». Tale sezione contiene, in particolare, una sottosezione I, intitolata «Controlli», nella quale figura l'articolo 11, intitolato «Controlli amministrativi», che prevede, al suo paragrafo 1, quanto segue:

«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».

- 11 La sottosezione II di detta sezione I è intitolata «Riduzioni ed esclusioni». Essa contiene l'articolo 18, rubricato: «Riduzioni ed esclusioni in caso di mancato rispetto dei criteri di ammissibilità», che così dispone:

«1. In caso di mancato rispetto degli impegni a cui è subordinata la concessione dell'aiuto, diversi 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».

Il regolamento n. 1122/2009

- 12 Il regolamento n. 1122/2009 ha abrogato il regolamento (CE) n. 796/2004 della Commissione, del 21 aprile 2004, recante modalità di applicazione della condizionalità, della modulazione e del sistema integrato di gestione e di controllo di cui al regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori (GU L 141, pag. 18). Ai sensi del 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 1º gennaio 2010.

- 13 I considerando 19, 28 e 29 del regolamento n. 1122/2009 enunciano quanto segue:

«(19) La presentazione puntuale della domanda di aumento del valore o di attribuzione dei diritti all'aiuto nell'ambito del regime di pagamento unico è essenziale ai fini di una gestione efficiente. Gli Stati membri devono pertanto fissare un termine per la presentazione di tale domanda, che non deve essere successivo al 15 maggio. Per semplificare le procedure, è opportuno che gli Stati membri siano autorizzati a decidere che la domanda possa essere presentata contestualmente alla domanda unica. (...)»

(...)

- (28) È indispensabile rispettare i termini per la presentazione delle domande di aiuto e di eventuali documenti giustificativi, contratti o dichiarazioni, nonché per la modifica delle domande di aiuto per superficie, affinché le amministrazioni nazionali possano programmare e quindi eseguire controlli efficaci in merito all'esattezza delle domande di aiuto. Occorre pertanto fissare i termini entro i quali possono essere accettate le domande presentate in ritardo. È inoltre opportuno applicare una riduzione dell'aiuto per incoraggiare gli agricoltori a rispettare i termini fissati.
- (29) La puntualità nella presentazione delle domande di diritti all'aiuto da parte degli agricoltori è essenziale per consentire agli Stati membri di stabilire tali diritti entro i termini fissati. La presentazione tardiva di tali domande deve essere dunque autorizzata solo entro lo stesso termine supplementare previsto per la presentazione tardiva di qualsiasi domanda di aiuto. È inoltre opportuno applicare una percentuale di riduzione a scopo dissuasivo, tranne nel caso in cui il ritardo sia imputabile a forza maggiore o a circostanze eccezionali».

¹⁴ L'articolo 23 di tale regolamento, intitolato «Presentazione tardiva delle domande», al suo paragrafo 1 prevede che:

«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.

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 di cui trattasi.

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

¹⁵ Ai sensi dell'articolo 7 del regolamento n. 1975/2006, in combinato disposto con la tabella di corrispondenza di cui all'allegato II del regolamento n. 1122/2009, l'articolo 23 di quest'ultimo regolamento si applica mutatis mutandis alle situazioni disciplinate dal regolamento n. 1975/2006.

¹⁶ L'articolo 58 del regolamento n. 1122/2009, intitolato «Riduzioni ed esclusioni in caso di dichiarazione eccessiva», così dispone:

«Qualora, in relazione a un gruppo di colture, la superficie dichiarata ai fini di qualsiasi regime di aiuto per superficie, fatta eccezione per le patate da fecola e le sementi, di cui al titolo IV, capitolo 1, sezioni 2 e 5, del 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)], 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. Tale importo viene dedotto dai pagamenti a norma dell'articolo 5 ter del regolamento (CE) n. 885/2006 [della Commissione, del 21 giugno 2006, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1290/2005 del Consiglio per quanto riguarda il riconoscimento degli organismi pagatori e di altri organismi e la liquidazione dei conti del FEAGA e del FEASR (GU L 171, pag. 90)]. Se l'importo non può essere dedotto integralmente a norma del suddetto articolo nel corso dei tre anni civili successivi all'anno civile dell'accertamento, il saldo restante viene azzerato».

- 17 Ai sensi dell'articolo 75, paragrafo 1, di tale regolamento, intitolato «Forza maggiore e circostanze eccezionali»:

«Qualora non abbia potuto adempiere ai propri obblighi per cause di forza maggiore o circostanze eccezionali ai sensi dell'articolo 31 del [regolamento n. 73/2009], 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».

Diritto ungherese

- 18 L'articolo 29, paragrafo 3, del decreto del Ministero dell'Agricoltura e dello Sviluppo rurale n. 61/2009 (V.14.), recante precisazione dei requisiti di ammissibilità agli aiuti agroambientali erogati attraverso il FEASR [az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott agrár-környezetgazdálkodási támogatások igénybevételének részletes feltételeiről szóló 61/2009. (V.14.) FVM rendelet], come modificato dal decreto n. 31/2010 (in prosieguo: il «decreto n. 61/2009»), prevede quanto segue:

«Per quanto riguarda i programmi di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), punti da aa) a ac), in caso di coltivazione di specie vegetali rare, minacciate e di particolare rilevanza dal punto di vista genetico e della conservazione delle colture, ai sensi dell'allegato 12, o in caso di coltivazione di legumi, in applicazione dell'allegato 13, la persona ammissibile all'aiuto ha diritto all'importo dell'aiuto particolare di cui al capitolo II, nel corso dell'anno di cui trattasi e per le parcelle agricole interessate, laddove l'ufficio per i servizi agricoli certifichi che la specie vegetale in questione figura nell'allegato 12 o 13».

- 19 L'articolo 43, paragrafo 6, di tale decreto, così dispone:

«In caso di coltivazione di una specie vegetale rara, alla domanda di pagamento deve essere allegato il documento rilasciato ai sensi delle disposizioni di cui all'articolo 29, paragrafo 3, relative alle specie vegetali rare».

- 20 Ai sensi dell'articolo 55, paragrafo 4, di detto decreto:

«Se da un controllo in loco emerge che la persona ammissibile all'aiuto non dispone del certificato di cui all'articolo 29, paragrafo 3, non le viene versata per la parcella in questione la totalità dell'importo dell'aiuto relativo a una campagna».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

- 21 Nel maggio del 2010, il ricorrente nel procedimento principale ha presentato una domanda unica a titolo di aiuti per superficie. Tale domanda aveva ad oggetto il pagamento di un aiuto per una superficie di 52,9 ettari nell'ambito di un programma per seminativi biologici, di cui 29,69 ettari destinati alla coltivazione di una specie vegetale rara e a rischio di estinzione, che presenta un interesse dal punto di vista genetico, nonché per la conservazione delle colture.
- 22 L'anno 2010 è stato segnato da inondazioni ed altri fenomeni naturali che hanno impedito la semina di detta specie. Per tale motivo, nel giugno e, successivamente, nel luglio del 2010, il ricorrente nel procedimento principale ha invocato una causa di forza maggiore. In seguito alle raccomandazioni fornite dalle autorità ungheresi, lo stesso ha modificato il codice di utilizzazione della superficie interessata dalla sua domanda di aiuto ed ha dichiarato quest'ultima come «superficie lasciata a maggese».
- 23 Nel marzo del 2011, l'organismo pagatore ha respinto la domanda per il versamento di aiuti presentata dal ricorrente nel procedimento principale ed ha inflitto a quest'ultimo una sanzione pecuniaria della somma di 2 483 953 fiorini ungheresi (HUF) (circa EUR 7 900), distribuita su un periodo di tre anni, da dedurre dagli aiuti per superfici che in linea di principio avrebbe potuto richiedere nel corso di tale periodo. Con tale decisione, detto organismo ha inoltre confermato l'esistenza della situazione di forza maggiore invocata dal sig. Szemerey.
- 24 Quest'ultimo ha proposto reclamo avverso tale decisione dinanzi all'Ufficio, il quale, con decisione del 13 gennaio 2012, ha respinto il reclamo in quanto, all'atto della presentazione della propria domanda di aiuto per superficie, il ricorrente nel procedimento principale non aveva depositato il certificato relativo alla specie vegetale rara, rilasciato dall'Ufficio ungherese per i servizi agricoli, necessario ai fini dell'ammissibilità all'aiuto richiesto (in prosieguo: il «certificato di cui trattasi»).
- 25 Dalla decisione di rinvio emerge che le disposizioni relative ai certificati rilasciati per le varietà vegetali rare, di cui al regolamento n. 61/2009, erano state effettivamente modificate dal legislatore ungherese a partire dal 30 marzo 2010. Dall'entrata in vigore di tale modifica, il richiedente un aiuto è tenuto a depositare tale certificato contestualmente alla propria domanda unica di aiuto per superficie, ossia, nel caso di specie, entro il 15 maggio 2010, mentre, prima di tale modifica legislativa, detto certificato doveva essere presentato soltanto in occasione di un controllo in loco.
- 26 Poiché il sig. Szemerey non aveva depositato il certificato di cui trattasi contestualmente alla domanda di aiuti per superficie, l'Ufficio ha ritenuto che le parcelle interessate dalla specie rara di cui trattasi non potessero essere prese in considerazione nella determinazione dell'importo dell'aiuto. L'Ufficio ha infatti considerato che la domanda del ricorrente nel procedimento principale presentava una differenza maggiore del 50% tra la superficie dichiarata e la superficie determinata. Pertanto, l'Ufficio ha ritenuto che la domanda di aiuto del sig. Szemerey costituisse l'oggetto di una «dichiarazione eccessiva», ai sensi del regolamento n. 1122/2009, ed ha deciso di applicare le sanzioni previste dall'articolo 58 del medesimo. Inoltre, nella sua decisione, l'Ufficio ha ritenuto che, poiché tale varietà rara veniva di regola seminata in primavera, il sig. Szemerey fosse in grado di sapere, al momento della presentazione della sua domanda di aiuto, di non potere ottenere il certificato di cui trattasi entro il 15 maggio 2010, e pertanto, a partire da tale momento, avrebbe potuto modificare la sua domanda per altre specie vegetali non rare.
- 27 Il ricorrente nel procedimento principale ha presentato ricorso avverso tale decisione dell'Ufficio dinanzi al Gyulai közigazgatási és munkaügyi bíróság (Tribunale amministrativo e del lavoro di Gyula), contestandone la legittimità.

28 Alla luce di tali circostanze il Gyulai közigazgatási és munkaügyi bíróság (Tribunale amministrativo e del lavoro di Gyula) 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».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla ricevibilità

- 29 Il governo ungherese eccepisce l'irricevibilità delle questioni pregiudiziali in quanto esse non vertono sulle disposizioni contenute nella pertinente normativa di diritto dell'Unione, ma soltanto sui considerando dei regolamenti nn. 796/2004 e 1122/2009.
- 30 Va ricordato a tale riguardo che, nell'ambito della procedura di cooperazione tra i giudici nazionali e la Corte istituita dall'articolo 267 TFUE, spetta a quest'ultima fornire al giudice nazionale una risposta utile che gli consenta di dirimere la controversia di cui è investito. In tale prospettiva, spetta alla

Corte, se necessario, riformulare le questioni che le sono sottoposte. La Corte ha difatti il compito di interpretare tutte le norme del diritto dell’Unione che possano essere utili ai giudici nazionali al fine di dirimere le controversie di cui sono investiti, anche qualora tali norme non siano espressamente indicate nelle questioni ad essa sottoposte da detti giudici (sentenza Fuß, C-243/09, EU:C:2010:609, punto 39 e giurisprudenza ivi citata).

- 31 Di conseguenza, benché formalmente il giudice del rinvio abbia limitato le sue questioni all’interpretazione dei soli considerando dei regolamenti nn. 796/2004 e 1122/2009, la Corte può nondimeno fornirgli tutti gli elementi interpretativi del diritto dell’Unione che possano essere utili per definire la controversia di cui è investito, a prescindere dal fatto che detto giudice vi abbia fatto riferimento nel formulare le proprie questioni. La Corte è tenuta a trarre dall’insieme degli elementi forniti dal giudice nazionale e, in particolare, dalla motivazione della decisione di rinvio, gli elementi di detto diritto che richiedono un’interpretazione, tenuto conto dell’oggetto della controversia (v., per analogia, sentenza Fuß, C-243/09, EU:C:2010:609, punto 40 e giurisprudenza ivi citata).
- 32 A tale riguardo, è pacifico che la domanda di aiuto oggetto del procedimento principale sia stata presentata dal ricorrente in tale procedimento per le indennità agroambientali di cui all’articolo 36, lettera a), iv), del regolamento n. 1698/2005, del quale il regolamento n. 1975/2006 stabilisce le modalità di applicazione, in particolare per quanto riguarda le procedure di controllo e della condizionalità. Inoltre, dall’articolo 7 del regolamento n. 1975/2006 risulta che talune disposizioni del regolamento n. 796/2004, sostituito dal regolamento n. 1122/2009, e in particolare l’articolo 23 di tale ultimo regolamento, si applicano mutatis mutandis alle domande di aiuto dello stesso tipo di quelle di cui trattasi nel procedimento principale. Inoltre, è pacifico che l’articolo 58, terzo comma, del regolamento n. 1122/2009 sia stato applicato nelle circostanze del caso di specie di cui al procedimento principale.
- 33 Si deve pertanto intendere che, con le sue questioni, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, di stabilire se il diritto dell’Unione e, in particolare, le disposizioni di tale diritto relative alle indennità agroambientali di cui al precedente punto della presente sentenza, ostano ad una normativa nazionale, come quella di cui al procedimento principale, la quale da un lato richiede, come una delle condizioni di ammissibilità di una domanda di aiuto agroambientale, che il richiedente fornisca all’organismo pagatore, al più tardi contestualmente alla sua domanda di aiuto, un documento come il certificato di cui trattasi e, dall’altro, prevede che, in caso di mancata presentazione di tale documento nei termini previsti, tale richiedente venga sanzionato con il rigetto integrale della sua domanda, nonché con la riduzione degli aiuti da versare per i tre anni successivi.
- 34 Ne consegue che le questioni pregiudiziali sollevate sono ricevibili.

Sulle questioni prima e seconda

- 35 Con la prima e la seconda questione, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l’articolo 23 del regolamento n. 1122/2009, in combinato disposto con i regolamenti nn. 1698/2005 e 1975/2006, osti ad una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che esige che il richiedente un aiuto agroambientale fornisca all’organismo pagatore, contestualmente alla sua domanda di aiuto, un certificato relativo alla specie vegetale rara che gli conferisce il diritto al pagamento di tale aiuto.
- 36 Si deve innanzitutto rilevare che nessuno dei regolamenti indicati al precedente punto della presente sentenza contiene disposizioni esplicite che ostano ad una siffatta normativa nazionale.
- 37 Per quanto riguarda i programmi di sviluppo rurale, l’articolo 74 del regolamento n. 1698/2005 dispone che gli Stati membri sono tenuti ad istituire, per ciascuno dei suddetti programmi, un sistema che consenta di garantire un controllo efficace degli stessi.

- 38 In particolare, l'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento n. 1975/2006 prevede che gli Stati membri provvedano 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. Ai sensi del paragrafo 3 di tale articolo, tali indicatori devono, in particolare, consentire di verificare che nessuno possa ottenere pagamenti in maniera abusiva, al fine di trarne un vantaggio non conforme agli obiettivi del regime di sostegno.
- 39 A tale riguardo, i principi generali che disciplinano i controlli relativi alle domande di aiuto e di pagamento, di cui all'articolo 10 del regolamento n. 1975/2006, lasciano agli Stati membri la libertà di definire i modi ed i mezzi idonei a controllare le condizioni di concessione dell'aiuto per ciascuna misura di sostegno. Il paragrafo 4 di tale articolo precisa che la verifica dei criteri di ammissibilità consiste in controlli amministrativi e controlli *in loco*. In materia di controlli amministrativi, l'articolo 11 del regolamento n. 1975/2006 prevede che ad essi sono sottoposte tutte le domande di aiuto e di pagamento e che gli stessi controlli riguardano tutti gli elementi che è possibile e appropriato controllare con mezzi amministrativi.
- 40 Nel caso di specie, l'Ufficio ed il governo ungherese sostengono – circostanza questa che spetta al giudice del rinvio verificare – che la presentazione del certificato di cui trattasi è una condizione di ammissibilità della domanda di aiuto prevista dal diritto nazionale, diretto a consentire alle autorità competenti di effettuare una verifica *ex ante* del possesso, da parte del richiedente, dei requisiti necessari per beneficiare di un particolare regime di sostegno, al fine di rafforzare l'efficacia del controllo. A tale riguardo, l'obbligo di presentare tale certificato insieme alla domanda consente di assicurare che i pagamenti non vengano effettuati prima del termine dei controlli e di garantire, di conseguenza, secondo l'intenzione del legislatore dell'Unione espressa al considerando 4 del regolamento n. 1975/2006, l'effetto dissuasivo dei controlli stessi.
- 41 Ne consegue che una normativa nazionale come quella di cui trattasi nel procedimento principale, la quale esige, come una delle condizioni di ammissibilità di una domanda di aiuto agroambientale, che il richiedente gli aiuti di cui trattasi fornisca all'organismo pagatore, al più tardi unitamente a tale domanda, un certificato come quello in oggetto, rientra nel potere discrezionale di cui dispongono gli Stati membri in forza degli articoli 5, 10 e 11 del regolamento n. 1975/2006 e concorre alla realizzazione dell'obiettivo perseguito da tali disposizioni, ovvero garantire l'efficacia dei controlli.
- 42 Tuttavia, le misure adottate dagli Stati membri nell'esercizio del loro potere discrezionale non possono pregiudicare l'effetto utile delle disposizioni dei regolamenti nn. 1698/2005, 1975/2006 e 1122/2009, nonché i principi generali del diritto dell'Unione, in particolare i principi di proporzionalità (v., per analogia, sentenza Bonn Fleisch, C-1/06, EU:C:2007:396, punto 40) e di certezza del diritto (v., per analogia, ordinanza Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit, C-24/13, EU:C:2014:40, punti 31 e 32).
- 43 In primo luogo, il ricorrente nel procedimento principale sostiene, nelle sue osservazioni scritte, che tale normativa è sproporzionata, in quanto prevede un termine allo scadere del quale non è più possibile alcuna regolarizzazione della domanda di aiuto qualora non si sia potuto allegare il certificato di cui trattasi entro tale termine.
- 44 A tale riguardo, occorre rilevare che, come indicato ai considerando 19 e 28 del regolamento n. 1122/2009, la fissazione da parte degli Stati membri di termini per la presentazione delle domande di aiuto e dei documenti giustificativi che le accompagnano è indispensabile alla realizzazione dell'obiettivo di una gestione e di un controllo efficaci, perseguito dal diritto dell'Unione in materia di aiuti agricoli.

- 45 Ciò posto, l'articolo 23 del regolamento n. 1122/2009 prevede esplicitamente che occorre stabilire un termine supplementare di 25 giorni oltre la scadenza fissata dagli Stati membri nell'ambito delle procedure di presentazione di tali domande e dei documenti giustificativi, al fine di autorizzare, fatta salva l'applicazione della sanzione prevista da tale disposizione, la presentazione tardiva di dette domande e di detti documenti.
- 46 Ebbene, l'Ufficio ha confermato, nell'udienza dinanzi alla Corte, che la normativa nazionale di cui trattasi nel procedimento principale concedeva, conformemente a quanto previsto all'articolo 23, paragrafo 1, del regolamento n. 1122/2009, un termine supplementare di 25 giorni per la presentazione tardiva del certificato di cui trattasi, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.
- 47 In secondo luogo, per quanto riguarda la presunta violazione del principio di certezza del diritto fatta valere dal ricorrente nel procedimento principale, derivante dalla modifica, nel corso del 2010, delle modalità di deposito di documenti come il certificato di cui trattasi, occorre ricordare che tale principio impone che una normativa che comporta conseguenze sfavorevoli nei confronti dei singoli sia chiara e precisa e che la sua applicazione sia prevedibile per i soggetti dell'ordinamento (ordinanza Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit, C-24/13, EU:C:2014:40, punto 32 e giurisprudenza ivi citata).
- 48 La Corte ha già dichiarato che un soggetto privato non può basare il proprio affidamento sull'assenza totale di modifiche legislative, ma può solamente mettere in discussione le modalità di applicazione di tali modifiche. A tale riguardo, il principio di certezza del diritto esige, segnatamente, che il legislatore tenga conto delle situazioni particolari degli operatori e preveda, eventualmente, adattamenti all'applicazione delle nuove norme giuridiche (ordinanza Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit, C-24/13, EU:C:2014:40, punto 33 e giurisprudenza ivi citata).
- 49 Nel caso di specie, spetta al giudice del rinvio valutare se le modalità di entrata in vigore della nuova normativa nazionale di cui al procedimento principale consentissero agli operatori interessati di soddisfare, a condizioni ragionevoli, i requisiti dalla stessa previsti e, in particolare, al ricorrente nel procedimento principale di richiedere, ottenere e depositare il certificato di cui trattasi entro il termine previsto da tale normativa nazionale, così come modificata.
- 50 A tale riguardo, il giudice del rinvio dovrà in particolare verificare se, come sostiene l'Ufficio, il requisito del certificato per le specie vegetali rare non sia nuovo e se la nuova normativa non prevedesse un termine imperativo per richiedere il certificato alle autorità competenti e, eventualmente, tenere conto di tali elementi nella sua valutazione.
- 51 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla prima ed alla seconda questione dichiarando che l'articolo 23 del regolamento n. 1122/2009, in combinato disposto con i regolamenti nn. 1698/2005 e 1975/2006, deve essere interpretato nel senso che non osta ad una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che esige che il richiedente un aiuto agroambientale fornisca all'organismo pagatore, contestualmente alla sua domanda di aiuto, un certificato relativo alla specie vegetale rara che gli conferisce il diritto al pagamento di tale aiuto, a condizione che tale normativa abbia consentito agli operatori interessati di soddisfare, a condizioni ragionevoli, i requisiti previsti da quest'ultima, il che spetta al giudice del rinvio verificare.

Sulle questioni terza, quarta e quinta

- 52 Con la terza, quarta e quinta questione, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 58, terzo comma, del regolamento n. 1122/2009 debba essere interpretato nel senso che la sanzione prevista in tale disposizione è applicabile al richiedente un aiuto agroambientale che ometta di allegare alla sua domanda un documento come il certificato di cui trattasi.

- 53 In via preliminare, occorre sottolineare che le parti nel procedimento principale sono in disaccordo sulle ragioni per le quali il certificato di cui trattasi non sia stato depositato dal ricorrente nel procedimento principale entro il termine previsto dalla normativa nazionale. Il ricorrente nel procedimento principale ritiene che tale situazione derivi da un caso di forza maggiore che gli ha impedito di seminare la varietà vegetale in questione e di ottenere così tale certificato in tempo. L’Ufficio, dal canto suo, sostiene che detto certificato avrebbe potuto essere ottenuto prima della semina di tale varietà ed essere quindi depositato nel rispetto dei termini.
- 54 È tuttavia pacifico che l’omissione del ricorrente nel procedimento principale sia stata sanzionata sulla base dell’articolo 58, terzo comma, del regolamento n. 1122/2009, relativo alle riduzioni ed esclusioni in caso di «dichiarazioni eccessive» rilasciate nell’ambito di domande di aiuto a titolo di regimi di sostegno per superficie. Ebbene, a tale riguardo, si deve constatare che l’inadempienza contestata al ricorrente nel procedimento principale non riguarda un impegno legato alla dimensione della superficie dichiarata nella domanda di aiuto, ma l’obbligo di presentare nei termini il certificato di cui trattasi, idoneo ad attestare che le condizioni di ammissibilità di un aiuto erano soddisfatte.
- 55 Di conseguenza, si deve necessariamente constatare che tale inadempienza rientra non tanto nell’articolo 58 del regolamento n. 1122/2009, ma nell’articolo 23, paragrafo 1, commi secondo e terzo, del medesimo, in quanto, come rilevato al punto 45 della presente sentenza, tale ultima disposizione prevede sanzioni particolari per siffatte inadempienze.
- 56 Secondo la formulazione di tale ultima disposizione, salvo cause di forza maggiore o circostanze eccezionali ai sensi dell’articolo 75 di detto regolamento, la presentazione di un siffatto documento oltre il termine prescritto comporta una riduzione, pari all’1% per ogni giorno lavorativo di ritardo, dell’importo pagabile a titolo dell’aiuto richiesto. Tale disposizione prevede inoltre che in caso di ritardo superiore a 25 giorni civili la domanda è irricevibile.
- 57 Ne consegue che, in una fattispecie come quella di cui al procedimento principale, nella quale un soggetto che richiede un aiuto non ha presentato il certificato di cui trattasi entro il termine previsto per il deposito della sua domanda di aiuto e neppure entro il termine supplementare di 25 giorni previsto per la presentazione tardiva di tale domanda e dei documenti giustificativi che la accompagnano, l’articolo 23, paragrafo 1, terzo comma, del regolamento n. 1122/2009 prevede, come unica sanzione, che la domanda di pagamento debba essere dichiarata irricevibile.
- 58 Per quanto riguarda la questione se l’inadempienza contestata al ricorrente nel procedimento principale sia dovuta ad un caso di forza maggiore e se, pertanto, quest’ultimo potesse evitare la sanzione prevista dall’articolo 23, paragrafo 1, terzo comma, del regolamento n. 1122/2009, poiché si tratta di una valutazione in fatto, spetta al giudice del rinvio verificare se tale inadempienza sia dovuta a circostanze anormali e imprevedibili, indipendenti dall’operatore, le cui conseguenze non avrebbero potuto essere evitate malgrado la migliore buona volontà di quest’ultimo (v., in tal senso, sentenza Parras Medina, C-208/01, EU:C:2002:593, punto 19 e giurisprudenza ivi citata).
- 59 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla terza, quarta e quinta questione dichiarando che l’articolo 58, terzo comma, del regolamento n. 1122/2009 deve essere interpretato nel senso che la sanzione prevista in tale disposizione non è applicabile al richiedente un aiuto agroambientale che ometta di allegare alla sua domanda un documento come il certificato di cui trattasi. L’articolo 23, paragrafo 1, terzo comma, di tale regolamento deve essere interpretato nel senso che una siffatta omissione comporta, in linea di principio, l’inammissibilità della domanda di pagamento dell’aiuto agroambientale.

Sulle spese

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

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

- 1) L'articolo 23 del 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, in combinato disposto con i regolamenti (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), come modificato dal regolamento (CE) n. 473/2009 del Consiglio, del 25 maggio 2009, e (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, come modificato dal regolamento (CE) n. 484/2009 della Commissione, del 9 giugno 2009, deve essere interpretato nel senso che non osta ad una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che esige che il richiedente un aiuto agroambientale fornisca all'organismo pagatore, contestualmente alla sua domanda di aiuto, un certificato relativo alla specie vegetale rara che gli conferisce il diritto al pagamento di tale aiuto, a condizione che tale normativa abbia consentito agli operatori interessati di soddisfare, a condizioni ragionevoli, i requisiti previsti da quest'ultima, circostanza questa che spetta al giudice del rinvio verificare.
- 2) L'articolo 58, terzo comma, del regolamento n. 1122/2009 deve essere interpretato nel senso che la sanzione prevista in tale disposizione non è applicabile al richiedente un aiuto agroambientale che ometta di allegare alla sua domanda un documento, come il certificato di cui trattasi nel procedimento principale, che gli conferisce il diritto al pagamento di tale aiuto. L'articolo 23, paragrafo 1, terzo comma, di tale regolamento deve essere interpretato nel senso che una siffatta omissione comporta, in linea di principio, l'inammissibilità della domanda di pagamento dell'aiuto agroambientale.

Firme