

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIX LEGISLATURA

Doc. XIX
n. 11

SENTENZA

DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA (TERZA SEZIONE) DEL 16 NOVEMBRE 2023, CAUSA C-196/22, IB CONTRO REGIONE LOMBARDIA E ALTRO. DOMANDA DI PRONUNCIA PREGIUDIZIALE PROPOSTA DALLA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE. POLITICA AGRICOLA COMUNE - FONDO EUROPEO AGRICOLO DI ORIENTAMENTO E GARANZIA (FEAOG), SEZIONE «GARANZIA» - REGIME COMUNITARIO DI AIUTI ALLE MISURE FORESTALI IN AGRICOLTURA - REGOLAMENTO (CEE) N. 2080/92 - ARTICOLO 4 - ATTUAZIONE, DA PARTE DEGLI STATI MEMBRI, DEL REGIME DI AIUTI MEDIANTE PROGRAMMI PLURIENNALI - TUTELA DEGLI INTERESSI FINANZIARI DELL'UNIONE - REGOLAMENTO (CE, EURATOM) N. 2988/95 - ARTICOLO 1 - NOZIONE DI «IRREGOLARITÀ» - ARTICOLO 2 - CARATTERE EFFETTIVO, PROPORZIONATO E DISSUASIVO DELLE MISURE E DELLE SANZIONI AMMINISTRATIVE - ARTICOLO 4 - REVOCA DEL VANTAGGIO INDEBITAMENTE OTTENUTO - MODALITÀ DI APPLICAZIONE DEL SISTEMA INTEGRATO DI GESTIONE E DI CONTROLLO RELATIVO A TALUNI REGIMI DI AIUTI DELL'UNIONE - NORMATIVA NAZIONALE CHE PREVEDE LA DECADENZA DALL'AIUTO E LA RESTITUZIONE DELLE SOMME PERCEPITE IN CASO DI IRREGOLARITÀ CONSTATATE - PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ

(Articolo 144-ter del Regolamento del Senato)

Comunicata alla Presidenza il 15 dicembre 2023

SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

16 novembre 2023 (*)

«Rinvio pregiudiziale – Politica agricola comune – Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG), sezione “Garanzia” – Regime comunitario di aiuti alle misure forestali in agricoltura – Regolamento (CEE) n. 2080/92 – Articolo 4 – Attuazione, da parte degli Stati membri, del regime di aiuti mediante programmi pluriennali – Tutela degli interessi finanziari dell’Unione – Regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 – Articolo 1 – Nozione di “irregolarità” – Articolo 2 – Carattere effettivo, proporzionato e dissuasivo delle misure e delle sanzioni amministrative – Articolo 4 – Revoca del vantaggio indebitamente ottenuto – Modalità di applicazione del sistema integrato di gestione e di controllo relativo a taluni regimi di aiuti dell’Unione – Normativa nazionale che prevede la decadenza dall’aiuto e la restituzione delle somme percepite in caso di irregolarità constatate – Principio di proporzionalità»

Nella causa C-196/22,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dalla Corte suprema di cassazione (Italia), con decisione del 22 febbraio 2022, pervenuta in cancelleria l’11 marzo 2022, nel procedimento

IB

contro

Regione Lombardia,

Provincia di Pavia,

LA CORTE (Terza Sezione),

composta da K. Jürimäe, presidente di sezione, N. Piçarra, M. Safjan, N. Jääskinen e M. Gavalec (relatore), giudici,

avvocato generale: L. Medina

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

- per IB, da L. Zanuttigh, avvocatà;
- per la Regione Lombardia, da A. Forloni e M. L. Tamborino, avvocati;
- per la Provincia di Pavia, da G. Roccioletti, avvocato;
- per il governo ellenico, da E. Leftheriotou, M. Tassopoulou ed A.-E. Vasilopoulou, in qualità di agenti;
- per la Commissione europea, da P. Rossi e A. Sauka, in qualità di agenti,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l’avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione del regolamento (CEE) n. 2080/92 del Consiglio, del 30 giugno 1992, che istituisce un regime comunitario di aiuti alle misure forestali nel settore agricolo (GU 1992, L 215, pag. 96), e del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio, del 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee (GU 1995, L 312, pag. 1).
- 2 Tale domanda è stata proposta nell'ambito di una controversia che oppone IB alla Regione Lombardia (Italia) e alla Provincia di Pavia (Italia) in merito alla legittimità di una decisione che ha constatato la decadenza totale da aiuti destinati all'imboschimento di terreni agricoli e che ha ordinato la restituzione integrale di tali aiuti.

Contesto giuridico

Diritto dell'Unione

Regolamento n. 2080/92

- 3 Il regolamento n. 2080/92 è stato abrogato dal regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio, del 17 maggio 1999, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) e che modifica ed abroga taluni regolamenti (GU 1999, L 160, pag. 80), con effetto al 2 luglio 1999. Tuttavia, tenuto conto dell'articolo 55, paragrafo 3, del citato regolamento n. 1257/1999, il regolamento n. 2080/92 ha continuato ad applicarsi alle azioni approvate dalla Commissione europea sulla base di esso anteriormente al 1° gennaio 2000, cosicché la controversia di cui al procedimento principale resta disciplinata dalle disposizioni di tale regolamento.
- 4 I considerando primo, secondo, terzo e quinto del regolamento n. 2080/92 enunciano quanto segue:

«[C]onsiderando che l'imboschimento delle superfici agricole riveste particolare importanza sia per l'utilizzazione del suolo e per la difesa dell'ambiente, sia come contributo alla riduzione della carenza di risorse silvicole nella Comunità e come complemento della politica comunitaria intesa a tenere sotto controllo la produzione agricola;

considerando che l'esperienza acquisita in materia di imboschimento di terre agricole dimostra l'inadeguatezza dei vigenti regimi di aiuti destinati ad incitare gli agricoltori a praticare l'imboschimento dei loro terreni e che, in questi ultimi anni, le azioni di imboschimento delle superfici ritirate dalla produzione agricola si sono rivelate poco soddisfacenti;

considerando che è quindi opportuno sostituire le misure di cui al titolo VIII del regolamento (CEE) n. 2328/91 del Consiglio, del 15 luglio 1991, relativo al miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie [GU 1991, L 218, pag. 1], con misure più rispondenti alla necessità di incentivare efficacemente l'imboschimento delle superfici agricole.

(...)

considerando che la concessione per i primi cinque anni di un premio decrescente inteso a contribuire alle spese di manutenzione delle nuove superfici boschive può costituire un valido incentivo all'imboschimento».

- 5 L'articolo 1 di detto regolamento, intitolato «Obiettivo del regime di aiuti», prevede quanto segue:

«Al fine di:

- [accompagnare] le trasformazioni previste nell'ambito delle organizzazioni comuni dei mercati,
- contribuire ad un miglioramento nel tempo delle risorse della silvicoltura,

- favorire una gestione dello spazio naturale più compatibile con l'equilibrio dell'ambiente,
- lottare contro l'effetto serra e assorbire l'anidride carbonica,

è istituito un regime comunitario di aiuti, cofinanziato dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione Garanzia.

Questo regime comunitario di aiuti ha le seguenti finalità:

- a) un'utilizzazione alternativa delle terre agricole mediante l'imboschimento,
- b) uno sviluppo delle attività forestali nelle aziende agricole».

6 L'articolo 2 di detto regolamento, intitolato «Regime degli aiuti», dispone, al paragrafo 1, quanto segue:

«Il regime di aiuti può comprendere:

- a) contributi alle spese d'imboschimento;
- b) un premio annuale per ettaro imboschito, destinato a coprire per i primi cinque anni i costi di manutenzione delle superfici sottoposte ad imboschimento;
- c) un premio annuale per ettaro, volto a compensare le perdite di reddito provocate dall'imboschimento delle superfici agricole;

(...)».

7 L'articolo 3 del medesimo regolamento, dal titolo «Importo degli aiuti», enuncia, al primo comma, lettere da a) a c), quanto segue:

«I massimali sovvenzionabili degli aiuti di cui all'articolo 2 sono fissati come segue:

- a) per i costi d'imboschimento a:
 - 2 000 [EUR]/ha per gli impianti di eucalipti;
 - (...)
- b) per i costi di manutenzione a:
 - 250 [EUR]/ha all'anno nei primi due anni e 150 [EUR]/ha negli anni successivi, per gli impianti di essenze resinose;
 - 500 [EUR]/ha all'anno nei primi due anni e 300 [EUR]/ha negli anni successivi, per gli impianti di latifoglie e per piantagioni miste contenenti almeno il 75% di latifoglie;

(...)

- c) per il premio destinato a compensare le perdite di reddito a:
 - 600 [EUR]/ha all'anno se l'imboschimento è realizzato da un imprenditore agricolo o da un gruppo di imprenditori agricoli che hanno coltivato le terre prima dell'imboschimento;
 - 150 [EUR]/ha all'anno se l'imboschimento è realizzato da un altro beneficiario di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettera b),
 - per un periodo massimo di 20 anni a partire dall'imboschimento iniziale».

8 L'articolo 4 del regolamento n. 2080/92, intitolato «Programm[i] di aiuto», dispone, al paragrafo 1, quanto segue:

«Gli Stati membri attuano il regime di aiuti di cui all'articolo 2 con programmi pluriennali nazionali o regionali attinenti agli obiettivi contemplati all'articolo 1 e che definiscono in particolare:

- l'importo e la durata degli aiuti di cui all'articolo 2 in base alle spese effettive d'imboschimento e di manutenzione delle essenze o tipi d'alberi utilizzati per l'imboschimento o in base alla perdita di reddito,
- le condizioni per la concessione degli aiuti, in particolare quelli concernenti l'imboschimento;
- (...)).

Regolamento (CEE) n. 3887/92

9 Il regolamento (CEE) n. 3887/92 della Commissione, del 23 dicembre 1992, recante modalità di applicazione del sistema integrato di gestione e di controllo relativo a taluni regimi di aiuti comunitari (GU 1992, L 391, pag. 36), è stato abrogato dal regolamento (CE) n. 2419/2001 della Commissione, dell'11 dicembre 2001, che fissa le modalità di applicazione del sistema integrato di gestione e di controllo relativo a taluni regimi di aiuti comunitari istituito dal regolamento (CEE) n. 3508/92 del Consiglio (GU 2001, L 327, pag. 11), con effetto dal 13 dicembre 2001. Tuttavia, tenuto conto dell'articolo 53, paragrafo 1, del regolamento n. 2419/2001, il regolamento n. 3887/92 è rimasto applicabile alle domande di aiuto relative alle campagne di commercializzazione o ai periodi di erogazione dei premi terminati anteriormente al 1° gennaio 2002, come quello di cui trattasi nel procedimento principale.

10 L'articolo 9, paragrafo 2, di detto regolamento prevede quanto segue:

«Qualora si constati che la superficie dichiarata in una domanda d'aiuto per superficie supera la superficie determinata, l'importo dell'aiuto viene calcolato in base alla superficie effettivamente determinata al momento del controllo. Tuttavia, salvo casi di forza maggiore, la superficie effettivamente determinata viene ridotta:

- di due volte l'eccedenza constatata, se quest'ultima supera del 2% o di 2 ha la superficie determinata ed è uguale al 10% al massimo della medesima;
- del 30%, se l'eccedenza constatata supera del 10% la superficie determinata ed è uguale al 20% al massimo della medesima.

Qualora l'eccedenza constatata sia superiore al 20% della superficie determinata, non è concesso nessun aiuto legato alla superficie.

(...)).

Regolamento n. 2988/95

11 Il terzo e il decimo considerando del regolamento n. 2988/95 enunciano quanto segue:

«[C]onsiderando che le modalità di tale gestione decentrata e [dei] sistemi di controllo sono regolate da disposizioni dettagliate diverse a seconda delle politiche comunitarie in questione; che occorre tuttavia combattere in tutti i settori contro le lesioni agli interessi finanziari delle Comunità.

(...)

considerando che, in virtù dell'esigenza generale di equità e del principio di proporzionalità, nonché alla luce del principio "ne bis in idem" occorre prevedere, nel rispetto dell'"acquis" comunitario e delle disposizioni previste dalle normative comunitarie specifiche esistenti al momento dell'entrata in vigore del presente regolamento, adeguate disposizioni per evitare il cumulo delle sanzioni pecuniarie comunitarie e delle sanzioni penali nazionali irrogate per gli stessi fatti alla stessa persona».

12 L'articolo 1 di detto regolamento recita:

«1. Ai fini della tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee è adottata una normativa generale relativa a dei controlli omogenei e a delle misure e sanzioni amministrative riguardanti irregolarità relative al diritto comunitario.

2. Costituisce irregolarità qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale delle Comunità o ai bilanci da queste gestite, attraverso (...) una spesa indebita».

13 L'articolo 2 del citato regolamento è così formulato:

«1. I controlli e le misure e sanzioni amministrative sono istituiti solo qualora risultino necessari per garantire la corretta applicazione del diritto comunitario. Essi devono avere carattere effettivo, proporzionato e dissuasivo per assicurare un'adeguata tutela degli interessi finanziari delle Comunità.

2. Nessuna sanzione amministrativa può essere irrogata se non è stata prevista da un atto comunitario precedente all'irregolarità. In caso di successiva modifica delle disposizioni relative a sanzioni amministrative contenute in una normativa comunitaria si applicano retroattivamente le disposizioni meno rigorose.

(...)

4. Fatto salvo il diritto comunitario applicabile, le procedure relative all'applicazione dei controlli, delle misure e sanzioni comunitari sono disciplinate dal diritto degli Stati membri».

14 L'articolo 4 del medesimo regolamento così dispone:

«1. Ogni irregolarità comporta, in linea generale, la revoca del vantaggio indebitamente ottenuto:

- mediante l'obbligo di versare o rimborsare gli importi dovuti o indebitamente percetti;
- mediante la perdita totale o parziale della garanzia costituita a sostegno della domanda di un vantaggio concesso o al momento della percezione di un anticipo.

2. L'applicazione delle misure di cui al paragrafo 1 è limitata alla revoca del vantaggio indebitamente ottenuto aumentato, se ciò è previsto, di interessi che possono essere stabiliti in maniera forfettaria.

3. Gli atti per i quali si stabilisce che hanno per scopo il conseguimento di un vantaggio contrario agli obiettivi del diritto comunitario applicabile nella fattispecie, creando artificialmente le condizioni necessarie per ottenere detto vantaggio, comportano, a seconda dei casi, il mancato conseguimento oppure la revoca del vantaggio stesso.

4. Le misure previste dal presente articolo non sono considerate sanzioni».

15 L'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95 ha il seguente tenore:

«Le irregolarità intenzionali o causate da negligenza possono comportare le seguenti sanzioni amministrative:

(...)

- c) la privazione, totale o parziale, di un vantaggio concesso dalla normativa comunitaria anche se l'operatore ne ha beneficiato indebitamente soltanto in parte;
- d) l'esclusione o la revoca dell'attribuzione del vantaggio per un periodo successivo a quello dell'irregolarità;

(...))».

Diritto italiano

16 L'articolo 13 del decreto ministeriale del 18 dicembre 1998, n. 494 – Regolamento recante norme di attuazione del regolamento (CEE) n. 2080/92 in materia di gestione, pagamenti, controlli e scadenze dell'erogazione di contributi per l'esecuzione di rimboschimenti o miglioramenti boschivi (GURI n. 16, del 21 gennaio 1999; in prosieguo: il «decreto n. 494/98»), intitolato «Esito dei controlli successivi al pagamento degli aiuti», prevede quanto segue:

«1. Qualora, durante i controlli di cui al precedente articolo 12, siano rilevate irregolarità che comportino la decadenza dall'aiuto, l'organo regionale competente pronunzia la decadenza parziale o totale, con le conseguenze di cui al successivo articolo 14, in applicazione dell'articolo 4 del regolamento [n. 2988/95].

2. Non costituisce irregolarità l'indicazione in domanda di una superficie inferiore a quella accertata. Tuttavia, ai fini del calcolo dell'importo dell'aiuto annuale, continua a considerarsi la superficie dichiarata».

17 L'articolo 14 di tale decreto, intitolato «Altri casi di decadenza», così dispone:

«1. La decadenza totale viene pronunziata nei casi di inadempimento di cui ai successivi commi 2 e 3 e/o di perdita sopravvenuta dei requisiti e presupposti necessari per l'adesione al programma.

(...)

3. La decadenza totale viene inoltre pronunziata nei casi in cui, dopo l'accertamento finale e fatti salvi i casi di forza maggiore di cui al precedente articolo 8, la superficie rimboschita o migliorata o i chilometri di strade forestali accertati siano inferiori del 20% rispetto a quelli ammessi all'aiuto e liquidati.

4. Le difformità inferiori alla soglia di cui al precedente comma comportano la decadenza parziale dall'aiuto».

18 L'articolo 15 di detto decreto, intitolato «Effetti della decadenza», enuncia, nel comma 1, quanto segue:

«La decadenza totale comporta la restituzione di tutti gli aiuti indebitamente percepiti e l'esclusione totale dall'aiuto per le restanti annualità di impegno».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

19 Il 16 giugno 1997, IB, un imprenditore agricolo, ha presentato presso la Provincia di Pavia una domanda per beneficiare del regime di aiuti destinati a favorire il rimboschimento di terreni agricoli, ai sensi del regolamento n. 2080/92. Nell'ambito di tale domanda, IB si è impegnato a piantumare una superficie agricola che fino ad allora era stata dedicata alla coltivazione del riso e del mais su un'estensione di 104 ettari ed a mantenere tale impianto arboreo sull'intera superficie in questione per un periodo di 20 anni, vale a dire per gli anni dal 1997 al 2017.

20 Essendo stato ammesso a beneficiare del suddetto regime, IB ha percepito, negli anni dal 1997 al 2008, la somma complessiva di EUR 1 324 246,35 a titolo degli aiuti suddetti, i quali erano composti, conformemente all'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento n. 2080/92, dall'aiuto iniziale destinato a coprire le spese di imboscamento, da premi annuali per la copertura delle spese di manutenzione delle superfici sottoposte ad imboscamento, e da premi annuali destinati a compensare le perdite di reddito.

21 A seguito di un sopralluogo effettuato nel corso del mese di settembre 2009 dalla Provincia di Pavia, delegata a questo scopo dalla Regione Lombardia, è emerso che la superficie di imboscamento realizzata mediante i fondi dell'Unione non era di 104 ettari, bensì di 70 ettari, a causa di tagli anticipati di vegetazione effettuati da IB. Constatando che tale difformità dell'ordine del 38% tra la superficie dichiarata e quella effettiva oggetto di imboscamento eccedeva la soglia del 20% prevista

dall'articolo 14, comma 3, del decreto n. 494/98, la Provincia di Pavia ha dichiarato IB decaduto dalla totalità degli aiuti che gli erano stati versati, gli ha ordinato di rimborsare la totalità di questi aiuti a norma dell'articolo 15, comma 1, del decreto di cui sopra e lo ha escluso dall'aiuto per le restanti annualità di impegno.

22 IB ha contestato la dichiarazione di decadenza nonché l'ordine di rimborso di cui sopra dinanzi al Tribunale di Pavia (Italia), il quale ha giudicato fondato il suo ricorso.

23 Adita in appello, la Corte d'appello di Milano (Italia) ha riformato la sentenza di primo grado, dichiarando, in sostanza, che la violazione imputata a IB costituiva una grave irregolarità che si poneva in contrasto con le finalità perseguite dal regime di aiuti dell'Unione. Tale irregolarità, determinando un arricchimento senza causa a vantaggio di detto beneficiario, il quale percepiva sia gli aiuti dell'Unione che i proventi ricavati dalla vendita del legno, giustificava la restituzione integrale degli aiuti percepiti, salvi i casi di forza maggiore e eventuali altre cause indipendenti dalla volontà del beneficiario.

24 IB ha impugnato tale sentenza con ricorso per cassazione dinanzi alla Corte suprema di cassazione (Italia), giudice del rinvio.

25 Tale giudice si chiede se i regolamenti n. 2080/92 e n. 2988/95 ostino al regime di decadenza totale dall'aiuto stabilito dagli articoli 14 e 15 del decreto n. 494/98.

26 Più in particolare, esso nutre, anzitutto, dei dubbi quanto al fatto di ritenere che il regime di decadenza totale costituisca una «misura», ai sensi dell'articolo 4 del regolamento n. 2988/95. Infatti, mentre l'articolo 4, paragrafo 1, di tale regolamento stabilisce che qualsiasi irregolarità comporta, in linea generale, la revoca del vantaggio indebitamente ottenuto mediante l'obbligo di rimborsare gli importi indebitamente percepiti, la decadenza totale prevista dagli articoli 14 e 15 del decreto n. 494/98 avrebbe come conseguenza non soltanto la restituzione di tutti gli aiuti indebitamente percepiti, ma anche l'esclusione totale dall'aiuto per le restanti annualità di impegno.

27 Inoltre, detto giudice si chiede se tale normativa nazionale ecceda i limiti fissati dall'articolo 4 del regolamento n. 2988/95 per il fatto che essa esige la restituzione integrale degli aiuti percepiti qualora la superficie rimboschita sia inferiore del 20% rispetto alla superficie ammessa all'aiuto.

28 Infine, il giudice del rinvio si interroga in merito alla proporzionalità della suddetta normativa nazionale nella misura in cui essa prevede, in caso di decadenza totale, la restituzione di tutti gli aiuti percepiti, e non soltanto di quelli relativi all'anno nel corso del quale l'irregolarità è stata constatata.

29 Alla luce di tali circostanze, la Corte suprema di cassazione ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se le disposizioni contenute nel regolamento [n. 2080/92], che istituisce un regime comunitario di aiuti alle misure forestali nel settore agricolo, senza tuttavia prevedere un regime decadenziale e sanzionatorio, ostino, pur tenendo conto delle disposizioni contenute nel regolamento [n. 2988/95], all'applicazione di una disposizione di diritto interno che nel dare attuazione alle disposizioni del regolamento n. 2080/92 preveda nel caso di accertata irregolarità nella concessione degli aiuti la decadenza dai medesimi e la restituzione delle somme a tale titolo ricevute.

2) Se in caso di risposta negativa [alla prima questione] le disposizioni contenute nel regolamento [n. 2080/92] ostino, pur tenendo conto delle disposizioni contenute nel regolamento [n. 2988/95] e dei principi di equità e di proporzionalità previsti [dal decimo] considerando di quest'ultimo, all'applicazione di una disposizione di diritto interno che, nel dare attuazione alle disposizioni recate dal regolamento n. 2080/92, preveda nel caso di accertata irregolarità nella concessione degli aiuti la decadenza dai medesimi e la restituzione delle somme a tale titolo ricevute allorché la superficie rimboschita o migliorata sia inferiore del 20% rispetto a quella ammessa all'aiuto e liquidata.

3) Se in caso di risposta negativa [alla prima questione] le disposizioni contenute nel regolamento [n. 2080/92] ostino, pur tenendo conto delle disposizioni contenute nel regolamento [n. 2988/95],

all'applicazione retroattiva di una disposizione di diritto interno che nel dare attuazione alle disposizioni recate dal regolamento n. 2080/92 preveda nel caso di accertata irregolarità nella concessione degli aiuti la decadenza dai medesimi e la restituzione delle somme a tale titolo ricevute.

- 4) Se in caso di risposta negativa [alla prima questione] le disposizioni contenute nel regolamento [n. 2080/92] ostino, pur tenendo conto delle disposizioni contenute nel regolamento [n. 2988/95], ad un'interpretazione di una disposizione di diritto interno che, nel dare attuazione alle disposizioni recate dal regolamento n. 2080/92, preveda nel caso di accertata irregolarità nella concessione degli aiuti la decadenza dai medesimi e la restituzione delle somme a tale titolo ricevute, nel senso che il beneficiario sia tenuto a restituire l'intero ammontare delle somme a tale titolo ricevute e non piuttosto a restituire le sole somme relative all'annualità per cui è stata accertata l'irregolarità nella concessione degli aiuti».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale

- 30 La Regione Lombardia sostiene, in sostanza, che le questioni sollevate sono irricevibili per due motivi. Da un lato, esse sarebbero prive di rilevanza, in quanto la normativa italiana si limita ad attuare l'articolo 9 del regolamento n. 3887/92, che è una disposizione direttamente applicabile. Dall'altro lato, una risposta a tali questioni non avrebbe alcuna incidenza sull'esito della controversia nel procedimento principale, in quanto IB avrebbe proceduto al taglio dell'intera superficie boschiva nel corso dell'anno 2011, sicché la questione relativa all'incidenza di una riduzione di superficie di oltre il 20% sarebbe divenuta ipotetica.
- 31 A questo proposito, secondo una consolidata giurisprudenza, spetta unicamente al giudice nazionale, che è investito della controversia e che deve assumersi la responsabilità dell'emananda decisione giurisdizionale, valutare, alla luce delle particolarità della causa, sia la necessità di una decisione pregiudiziale per essere in grado di emettere la propria sentenza, sia la rilevanza delle questioni che esso sottopone alla Corte. Di conseguenza, qualora le questioni sottoposte vertano sull'interpretazione di una norma giuridica dell'Unione, la Corte è, in linea di principio, tenuta a statuire (sentenza del 6 ottobre 2021, Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, punto 27 e la giurisprudenza ivi citata).
- 32 Ne consegue che le questioni vertenti sul diritto dell'Unione beneficino di una presunzione di rilevanza. Il rifiuto della Corte di statuire su una questione pregiudiziale sollevata da un giudice nazionale è possibile soltanto qualora risulti in maniera manifesta che la richiesta interpretazione di una norma dell'Unione non ha alcun rapporto con la realtà effettiva o con l'oggetto della controversia nel procedimento principale, qualora il problema sia di natura ipotetica, oppure quando la Corte non disponga degli elementi di fatto e di diritto necessari per rispondere in maniera utile alle questioni che le vengono poste (sentenza del 6 ottobre 2021, Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, punto 28 e la giurisprudenza citata).
- 33 Nel caso di specie, risulta dalla domanda di pronuncia pregiudiziale che l'esito della controversia nel procedimento principale dipende dalla risposta che la Corte darà a tale domanda, in quanto la risposta fornita permetterà al giudice del rinvio di statuire sulla portata del rimborso degli aiuti all'imboschimento percepiti da IB in un contesto in cui si è constatato che la superficie rimboschita era inferiore di oltre il 20% alla superficie ammessa a titolo di un impegno pluriennale di aiuti.
- 34 Date tali circostanze, poiché l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta dal giudice del rinvio non è manifestamente priva di rapporto con l'oggetto della controversia di cui al procedimento principale, la domanda di pronuncia pregiudiziale è ricevibile.

Nel merito

- 35 Con le sue quattro questioni, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se gli articoli 2 e 4 del regolamento n. 2988/95, gli articoli 2 e 4 del regolamento n. 2080/92, nonché il principio di proporzionalità, debbano essere interpretati nel senso che essi ostano ad una

normativa nazionale la quale preveda, per il caso in cui si constati, nel corso dell'esecuzione di un impegno pluriennale, che la superficie rimboschita è inferiore del 20% rispetto alla superficie ammessa a titolo di tale impegno, la decadenza totale dagli aiuti all'imboschimento e, pertanto, l'obbligo di procedere al rimborso integrale di tali aiuti, nonché l'esclusione totale dagli aiuti che avrebbero dovuto essere versati per le restanti annualità di impegno.

- 36 In primo luogo, occorre anzitutto evidenziare che, come risulta dall'articolo 1 del regolamento n. 2080/92, letto alla luce dei considerando primo, secondo e terzo del medesimo regolamento, quest'ultimo ha istituito un regime di aiuti all'imboschimento di terreni agricoli volto, segnatamente, a promuovere un'utilizzazione alternativa delle terre agricole mediante l'imboschimento, permettendo al contempo uno sviluppo delle attività forestali nelle aziende agricole, a favorire una gestione dello spazio naturale più compatibile con l'equilibrio dell'ambiente, a lottare contro l'effetto serra e ad assorbire l'anidride carbonica, nonché a contribuire ad un miglioramento nel tempo delle risorse della silvicoltura.
- 37 Pertanto, il suddetto regolamento persegue obiettivi di politica agricola miranti al sostegno della filiera silvicola, nonché un obiettivo di protezione dell'ambiente, i quali obiettivi presentano, per loro natura, una dimensione pluriennale ed impongono di pervenire ad un imboschimento effettivo e durevole dei terreni agricoli.
- 38 Oltre a ciò, risulta dall'articolo 2, paragrafo 1, lettere da a) a c), del medesimo regolamento che il regime di aiuti all'imboschimento di terreni agricoli istituito da quest'ultimo può comprendere dei contributi per coprire i costi di imboschimento, un premio annuale destinato a coprire per i primi cinque anni i costi di manutenzione delle superfici sottoposte ad imboschimento, ed un premio annuale volto a compensare le perdite di reddito provocate dall'imboschimento delle superfici agricole, tenendo presente che questi premi vengono versati per «ettaro imboschito».
- 39 Inoltre, l'articolo 3, primo comma, lettere da a) a c), del regolamento n. 2080/92 si limita a fissare gli importi massimi ammissibili degli aiuti in funzione della superficie dell'imboschimento (in ettari), nonché il periodo massimo durante il quale tali aiuti possono essere versati. A questo proposito, mentre la lettera b) del primo comma dell'articolo 3 di cui sopra, letta alla luce del quinto considerando del medesimo regolamento, stabilisce che il pagamento dei premi per la manutenzione può essere scaglionato su un periodo di cinque anni, la lettera c) di detto primo comma enuncia che il premio per perdite di reddito può essere concesso per una durata massima di venti anni a partire dall'imboschimento iniziale.
- 40 Quanto all'articolo 4, paragrafo 1, di detto regolamento, esso affida agli Stati membri il compito di attuare tale regime di aiuti mediante programmi pluriennali nazionali o regionali dei quali essi fissano le modalità. In tale contesto, gli Stati membri stabiliscono, segnatamente, gli importi e la durata degli aiuti in base alle spese effettive di imboschimento e di manutenzione delle essenze o dei tipi d'alberi utilizzati per l'imboschimento, o in base alla perdita di reddito, nonché le condizioni per la concessione degli aiuti concernenti l'imboschimento.
- 41 Risulta da una lettura combinata delle disposizioni di cui sopra che, da un lato, sebbene il regolamento n. 2080/92 non fissi direttamente le condizioni alle quali è subordinato il versamento dei vari aiuti all'imboschimento, esso vincola la concessione di tali aiuti all'effettivo imboschimento delle superfici interessate dall'impegno pluriennale durante tutta la durata di quest'ultimo.
- 42 Dall'altro lato, occorre constatare che tale regolamento non definisce le procedure di controllo né il regime di sanzioni diretti ad assicurare il rispetto delle condizioni di concessione degli aiuti. Pertanto, tali procedure di controllo e tale regime di sanzioni rimangono disciplinati dal diritto degli Stati membri.
- 43 Nondimeno, occorre ricordare, in secondo luogo, che, ai fini della tutela degli interessi finanziari dell'Unione, il regolamento n. 2988/95 ha dettato, ai sensi del suo articolo 1, una normativa generale relativa a controlli omogenei nonché a misure e sanzioni amministrative riguardanti irregolarità relative al diritto dell'Unione, e ciò, come risulta dal terzo considerando di detto regolamento, al fine di combattere in tutti i settori contro le lesioni agli interessi finanziari dell'Unione (v., in tal senso,

- sentenza del 17 settembre 2014, Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, punto 43 nonché la giurisprudenza ivi citata).
- 44 Adottando tale regolamento, il legislatore ha inteso fissare una serie di principi generali esigendo che tutti i regolamenti settoriali, come il regolamento n. 2080/92, rispettino tali principi (v., in tal senso, sentenze del 28 ottobre 2010, SGS Belgium e a., C-367/09, EU:C:2010:648, punto 37, nonché del 18 dicembre 2014, Somvao, C-599/13, EU:C:2014:2462, punto 33 e la giurisprudenza ivi citata).
- 45 In tal senso, l'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95 precisa che le procedure di controllo nonché le misure e le sanzioni amministrative previste da tale disposizione devono avere carattere effettivo, proporzionato e dissuasivo.
- 46 La Corte ha interpretato la nozione di «irregolarità» ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, del citato regolamento come comprendente non soltanto qualsiasi violazione di una disposizione del diritto dell'Unione derivante da un atto o da un'omissione di un operatore economico, la quale abbia o avrebbe come effetto di arrecare pregiudizio al bilancio generale dell'Unione a causa dell'imputazione a quest'ultimo di una spesa indebita, ma anche la violazione di disposizioni di diritto nazionale che siano applicabili alle operazioni sostenute da un fondo, come quelle che fissino le condizioni di ammissibilità per la concessione di un aiuto (v., per analogia, sentenze del 26 maggio 2016, Județul Neamț e Județul Bacău, C-260/14 e C-261/14, EU:C:2016:360, punti 36, 37 e 43, nonché del 1° ottobre 2020, Elme Messer Metalurgs, C-743/18, EU:C:2020:767, punti 52, 53 e 63).
- 47 Conformemente all'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95, qualsiasi «irregolarità» ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, di tale regolamento comporta, in linea generale, la revoca del vantaggio indebitamente ottenuto mediante l'obbligo di rimborsare gli importi indebitamente percepiti.
- 48 Nel caso di specie, come risulta dalla decisione di rinvio, l'articolo 14, commi 1 e 3, del decreto n. 494/98 colpisce con la decadenza totale gli aiuti in relazione ai quali, dopo l'accertamento finale e fatti salvi i casi di forza maggiore, la superficie rimboschita accertata sia inferiore del 20% rispetto a quella ammessa all'aiuto e liquidata, nonché gli aiuti per i quali i requisiti e i presupposti necessari per l'adesione al programma non siano più rispettati. Inoltre, l'articolo 14, comma 4, di detto decreto dispone la decadenza parziale dagli aiuti nei casi in cui venga accertata una difformità inferiore al 20% tra la superficie rimboschita e quella ammessa all'aiuto. Infine, l'articolo 15, comma 1, del medesimo decreto precisa che la decadenza totale comporta la restituzione di tutti gli aiuti indebitamente percepiti e l'esclusione totale dall'aiuto per le restanti annualità di impegno.
- 49 Ne consegue che una disposizione come l'articolo 14, commi 1 e 3, del decreto n. 494/98, relativa al mantenimento della copertura boschiva su almeno l'80% della superficie interessata dall'impegno pluriennale sottoscritto, costituisce una disposizione di diritto nazionale applicabile ad un'operazione sostenuta da un fondo, la cui violazione è idonea a costituire un'«irregolarità» ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento n. 2988/95 e, pertanto, a determinare il rimborso degli importi indebitamente percepiti in conformità all'articolo 4, paragrafo 1, di tale regolamento.
- 50 Il giudice del rinvio si interroga tuttavia sulla questione se il principio di proporzionalità osti ad una normativa nazionale, come quella in discussione nel procedimento principale, la quale preveda, nel caso in cui la superficie rimboschita sia inferiore del 20% rispetto alla superficie ammessa all'aiuto, la decadenza totale dall'aiuto dell'Unione e la restituzione integrale di quest'ultimo, e non soltanto il rimborso degli aiuti corrispondenti alla superficie interessata dall'irregolarità o dei soli importi relativi all'anno per il quale l'irregolarità è stata constatata.
- 51 A questo proposito, il principio di proporzionalità esige che gli strumenti impiegati da una disposizione nazionale siano idonei a realizzare l'obiettivo perseguito e non vadano oltre quanto è necessario per raggiungerlo (sentenza del 7 aprile 2022, Avio Lucos, C-176/20, EU:C:2022:274, punto 42).
- 52 Occorre constatare, in primo luogo, che il regime nazionale di decadenza controverso nel procedimento principale persegue un obiettivo legittimo. Infatti, esso dà attuazione all'articolo 2, paragrafo 4, e all'articolo 4 del regolamento n. 2988/95, come risulta dall'articolo 13, comma 1, del decreto n. 494/98, e mira a tutelare gli interessi dell'Unione e, in particolare, gli aiuti all'imboschimento che l'Unione finanzia a titolo del regolamento n. 2080/92.

- 53 In secondo luogo, per quanto riguarda l'idoneità di tale normativa nazionale a raggiungere l'obiettivo perseguito, occorre considerare che la decadenza totale dall'aiuto dell'Unione prevista dall'articolo 14, commi 1 e 3, del decreto n. 494/98 risulta idonea ai fini di un'efficace allocazione degli aiuti all'imboschimento e, pertanto, atta a perseguire in maniera effettiva gli obiettivi ricercati dal regolamento n. 2080/92, così come ricordati al punto 37 della presente sentenza. Infatti, la decadenza totale e gli effetti che vi si ricollegano conformemente all'articolo 15, comma 1, di detto decreto sono idonei a prevenire un'allocazione dei fondi dell'Unione ad un'operazione di imboscamento che non sia conforme agli obiettivi di imboscamento effettivo e duraturo perseguiti dal regolamento sopra citato.
- 54 Inoltre, la normativa nazionale in discussione nel procedimento principale, collegando tale decadenza totale ad un'esclusione integrale dagli aiuti che avrebbero dovuto essere versati per le restanti annualità di impegno, permette anche di tutelare, in virtù del suo effetto dissuasivo, gli interessi finanziari dell'Unione.
- 55 In terzo luogo, per quanto riguarda il carattere necessario e proporzionato della decadenza totale e degli effetti che vi si ricollegano, previsti dall'articolo 14, commi 1 e 3, e dall'articolo 15, comma 1, del decreto n. 494/98, occorre considerare che tale regime non va al di là di quanto è necessario. Infatti, nella misura in cui, come risulta dal punto 40 della presente sentenza, spetta agli Stati membri fissare le condizioni per la concessione degli aiuti concernenti l'imboschimento, è lecito per detti Stati ritenere che la violazione di una condizione di ammissibilità come quella relativa alla soglia del 20% della superficie da piantumare sia suscettibile di arrecare un grave pregiudizio alla realizzazione degli obiettivi perseguiti dal regolamento n. 2080/92, e dedurre che l'impegno iniziale è viziato a tal punto da essere sanzionato con una decadenza totale.
- 56 Peraltro, occorre altresì evidenziare che il regime di decadenza in discussione nel procedimento principale si caratterizza per la sua progressività, in quanto, mentre una difformità inferiore al 20% tra la superficie rimboscata accertata e quella ammessa all'aiuto conduce ad una decadenza parziale, una difformità uguale o superiore a tale soglia porta ad una decadenza totale e al rimborso integrale degli aiuti percepiti, nonché ad un'esclusione totale dagli aiuti per le restanti annualità di impegno.
- 57 Inoltre, è importante altresì sottolineare che tale regime di decadenza totale dagli aiuti rispetta il principio di proporzionalità, dato che esso riguarda soltanto ipotesi limitate, vale a dire quelle in cui si constata che la superficie rimboscata è inferiore del 20% rispetto alla superficie ammessa all'aiuto, e che esso ammette la possibilità per un beneficiario di far valere un caso di forza maggiore.
- 58 Infine, la normativa nazionale controversa nel procedimento principale risulta proporzionata anche laddove prevede, per il caso in cui si constata che la superficie rimboscata è inferiore del 20% rispetto alla superficie ammessa all'aiuto, la restituzione della totalità degli aiuti all'imboschimento percepiti a titolo dell'impegno pluriennale, e non il rimborso dei soli importi relativi all'anno per il quale è stata constatata l'irregolarità. Infatti, soltanto un rimborso integrale di tali aiuti è idoneo a prevenire il rischio di frodi in danno del bilancio dell'Unione e a garantire l'imboschimento effettivo e duraturo dei terreni agricoli.
- 59 Alla luce delle motivazioni sopra esposte, occorre rispondere alle questioni sollevate dichiarando che gli articoli 2 e 4 del regolamento n. 2988/95, gli articoli 2 e 4 del regolamento n. 2080/92, nonché il principio di proporzionalità, devono essere interpretati nel senso che essi non ostano ad una normativa nazionale la quale preveda, per il caso in cui si constata, nel corso dell'esecuzione di un impegno pluriennale, che la superficie rimboscata è inferiore del 20% rispetto alla superficie ammessa a titolo di tale impegno, la decadenza totale dagli aiuti all'imboschimento e, pertanto, l'obbligo di procedere al rimborso integrale di tali aiuti, nonché l'esclusione totale dagli aiuti che avrebbero dovuto essere versati a titolo delle restanti annualità di impegno.

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 (Terza Sezione) dichiara:

Gli articoli 2 e 4 del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio, del 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, gli articoli 2 e 4 del regolamento (CEE) n. 2080/92 del Consiglio, del 30 giugno 1992, che istituisce un regime comunitario di aiuti alle misure forestali nel settore agricolo, nonché il principio di proporzionalità,

devono essere interpretati nel senso che:

essi non ostano ad una normativa nazionale la quale preveda, per il caso in cui si constati, nel corso dell'esecuzione di un impegno pluriennale, che la superficie rimboschita è inferiore del 20% rispetto alla superficie ammessa a titolo di tale impegno, la decadenza totale dagli aiuti all'imboschimento e, pertanto, l'obbligo di procedere al rimborso integrale di tali aiuti, nonché l'esclusione totale dagli aiuti che avrebbero dovuto essere versati a titolo delle restanti annualità di impegno.

Firme

* [Lingua processuale: l'italiano.](#)