



Bruxelles, 30.5.2024
COM(2024) 225 final

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO

**sulla forza maggiore e le circostanze eccezionali di cui al regolamento (UE) 2021/2116
del Parlamento europeo e del Consiglio sul finanziamento, sulla gestione e sul
monitoraggio della politica agricola comune**

1. INTRODUZIONE

Scopo della presente comunicazione è fare chiarezza sull'uso del concetto di forza maggiore e di circostanze eccezionali di cui al regolamento (UE) 2021/2116 del Parlamento europeo e del Consiglio sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune ⁽¹⁾.

La presente comunicazione si basa sui principi delineati nella comunicazione C(88) 1696 della Commissione relativa alla "Forza maggiore" del diritto agrario europeo ⁽²⁾, tenendo conto degli sviluppi pertinenti che hanno avuto luogo dopo la sua pubblicazione.

Nello specifico, la presente comunicazione fornisce chiarimenti in merito all'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2021/2116, che consente l'applicazione della clausola di forza maggiore e di circostanze eccezionali sulla base di una zona anziché di una valutazione caso per caso.

La presente comunicazione è intesa ad assistere le amministrazioni nazionali nell'attuare efficacemente tale disposizione, garantendone in tal modo l'applicazione uniforme in tutta l'Unione e offrendo certezze agli agricoltori per quanto riguarda il sostegno della PAC.

2. FORZA MAGGIORE QUALE PRINCIPIO GENERALE DEL DIRITTO DELL'UNIONE

2.1. Che cos'è la forza maggiore?

La nozione di forza maggiore ⁽³⁾ nel diritto dell'Unione presenta principi, condizioni e requisiti simili al concetto corrispondente nel diritto nazionale degli Stati membri; tuttavia, nel diritto dell'Unione riveste un carattere autonomo ⁽⁴⁾. Sebbene la nozione di forza maggiore sia stata inizialmente considerata una concretizzazione del principio di proporzionalità adottato per agevolare una buona amministrazione, la giurisprudenza ha progressivamente riconosciuto che la forza maggiore è un principio generale del diritto dell'Unione ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Regolamento (UE) 2021/2116 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 dicembre 2021, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga il regolamento (UE) n. 1306/2013 (GU L 435 del 6.12.2021, pag. 187).

⁽²⁾ C(88) 1696, GU [1988] C 259/10.

⁽³⁾ I riferimenti alla forza maggiore contenuti nella presente comunicazione sono da intendersi come riferimenti alla forza maggiore e alle circostanze eccezionali. Le conseguenze della forza maggiore e delle circostanze eccezionali sono le stesse e non è pertanto necessario distinguerle.

⁽⁴⁾ Causa C-314/06, *Pipeline Méditerranée et Rhône*, EU:C:2007:817, punto 22.

⁽⁵⁾ Causa T-251/04, *Grecia/Commissione*, EU:T:2006:165, punto 46; causa T-220/04, *Spagna/Commissione*, EU:T:2007:97, punti 164-165; causa T-352/05, *Grecia/Commissione*, EU:T:2011:540, punto 199; causa C-509/11, *ÖBB-Personenverkehr*, EU:C:2013:613, punti 49-51; causa C-203/12, *Billerud Karlsborg et Billerud Skärblacka*, EU:C:2013:664, punto 31; causa T-614/13, *Romonta/Commissione*, EU:T:2014:835, punto 48; causa T-629/13, *Molda/Commissione*, EU:T:2014:834, punto 46; causa T-631/13, *Raffinerie Heide/Commissione*, EU:T:2014:830, punto 45; causa C-113/19, *Luxaviation*, EU:C:2020:228, punto 55.

La giurisprudenza della Corte di giustizia definisce la nozione di forza maggiore come segue: "[D]a una giurisprudenza costante, pronunciata in vari settori del diritto dell'Unione, emerge che la nozione di forza maggiore va intesa nel senso di circostanze estranee a colui che l'invoca, anormali e imprevedibili, le cui conseguenze non avrebbero potuto essere evitate malgrado l'adozione di tutte le precauzioni del caso" ⁽⁶⁾.

La forza maggiore può esonerare un operatore da determinate conseguenze giuridiche che, ai sensi delle norme applicabili, deriverebbero solitamente dall'inosservanza di un obbligo.

2.2. Elementi di forza maggiore

La nozione di forza maggiore comporta due elementi: i) un elemento oggettivo relativo a circostanze anormali, estranee all'operatore in questione e che sfuggono al suo controllo; e ii) un elemento soggettivo, costituito dall'obbligo di premunirsi contro le conseguenze dell'evento anormale, adottando tutte le misure appropriate senza incorrere in sacrifici eccessivi ⁽⁷⁾.

Per quanto riguarda l'elemento oggettivo, le circostanze anormali sono quelle imprevedibili o, quanto meno, di un grado di improbabilità tale da far sì che un operatore normale e diligente tenda a considerare tale rischio trascurabile. Ad esempio, i furti, le fluttuazioni delle tendenze di mercato e i comportamenti dolosi o negligenti di co-appaltatori o di terzi non costituiscono circostanze anormali ⁽⁸⁾.

Per quanto riguarda l'elemento soggettivo, esso è costituito dall'obbligo per un operatore di premunirsi contro le conseguenze di un evento anormale, adottando tutte le misure appropriate ad eccezione di quelle che comportano sacrifici eccessivi. In particolare, gli operatori devono seguire attentamente lo sviluppo delle loro operazioni e reagire rapidamente quando rilevano eventuali anomalie ⁽⁹⁾. Una diligenza sufficiente presuppone un comportamento attivo continuo, orientato verso l'identificazione e la valutazione dei rischi potenziali, nonché la capacità di adottare misure adeguate ed efficaci per prevenire la materializzazione di tali rischi ⁽¹⁰⁾.

3. FORZA MAGGIORE E CIRCOSTANZE ECCEZIONALI DI CUI AL REGOLAMENTO (UE) 2021/2116

La nozione di forza maggiore non presenta lo stesso ambito di applicazione nei vari settori di applicazione del diritto dell'Unione; in realtà, il suo significato dev'essere determinato in funzione del contesto giuridico nel quale è destinata a produrre i suoi effetti ⁽¹¹⁾. La nozione di forza maggiore adottata nel settore dei regolamenti agricoli tiene conto della particolare natura dei rapporti di diritto pubblico intercorrenti tra gli

⁽⁶⁾ Causa C-640/15, *Vilkas*, EU:C:2017:39, punto 53.

⁽⁷⁾ Causa C-660/17 P *RF/Commissione*, EU:C:2019:509, punto 37.

⁽⁸⁾ Causa 296/86, *McNicholl*, EU:C:1988:125, punti 11-15; causa C-334/13, *Nordex Food*, EU:C:2014:2294, punto 57; cause riunite T-61/00 e T-62/00, *APOL e AIPO/Commissione*, EU:T:2003:60, punti 74-75, 77 e 79-81.

⁽⁹⁾ Causa C-660/17 P *RF/Commissione*, EU:C:2019:509, punto 38.

⁽¹⁰⁾ Causa C-602/15 P, *Monster Energy/EUIPO*, EU:C:2016:331, punto 35.

⁽¹¹⁾ Causa C-640/15, *Vilkas*, EU:C:2017:39, punto 30.

operatori e l'amministrazione nazionale, come pure delle finalità dei regolamenti stessi ⁽¹²⁾.

La forza maggiore, in quanto principio generale del diritto dell'Unione, può essere invocata anche in assenza di disposizioni esplicite che prevedano tale possibilità nella normativa dell'Unione applicabile, nella misura tuttavia in cui ciò non sia in contrasto con gli obiettivi essenziali della normativa in questione. Alcune disposizioni del diritto agrario dell'Unione fanno riferimento a possibili casi di forza maggiore e circostanze eccezionali che devono essere riconosciuti dalle autorità nazionali competenti (ad esempio, l'articolo 3 del regolamento (UE) 2021/2116), mentre altre contengono deroghe esplicite in casi di forza maggiore e circostanze eccezionali (ad esempio, articoli 59 e 84 del regolamento (UE) 2021/2116).

3.1. Elenco non esaustivo dei casi

L'articolo 3 del regolamento (UE) 2021/2116 stabilisce un elenco non esaustivo di situazioni che possono essere considerate cause di forza maggiore o circostanze eccezionali dalle autorità nazionali.

L'elenco di cui all'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2021/2116 non è esaustivo. Gli esempi forniti offrono un valido riferimento ad altre situazioni che possono essere considerate cause di forza maggiore o circostanze eccezionali. Occorre rilevare che l'elenco degli esempi si riferisce a eventi imprevedibili di natura oggettiva e non economica e che, inoltre, si verificano a livello della singola azienda (e solo eccezionalmente, nei casi di cui al paragrafo 2, a livello di un'intera area).

3.2. Clausola di forza maggiore

3.2.1. Considerazioni generali

L'applicazione della disposizione relativa alla forza maggiore è di competenza degli Stati membri. Gli Stati membri dovrebbero adottare la decisione di applicare la clausola di forza maggiore alla luce di circostanze pertinenti, sulla base di prove pertinenti e del diritto agrario dell'Unione, compresa la giurisprudenza della Corte di giustizia. La forza maggiore costituisce un'eccezione alla regola generale del rigoroso rispetto degli obblighi. Pertanto tale nozione deve essere interpretata e applicata in modo restrittivo. Di norma deve essere applicata caso per caso.

Il considerando 6 del regolamento (UE) 2021/2116 fa riferimento alla necessità che le autorità nazionali competenti adottino decisioni sui casi di forza maggiore o sulle circostanze eccezionali caso per caso, sulla base delle pertinenti prove. In assenza di prescrizioni specifiche nel diritto dell'Unione in materia di procedure, di elementi di prova da presentare e di termini ⁽¹³⁾ spetta agli Stati membri decidere in merito a tali

⁽¹²⁾ Causa C-208/01, *Parras Medina*, EU:C:2002:593, punto 18.

⁽¹³⁾ A differenza dell'articolo 4 del regolamento delegato (UE) n. 640/2014 della Commissione, che stabilisce determinate norme generali sulla procedura e sui termini per l'applicazione della clausola di forza maggiore, il regolamento delegato (UE) 2022/127 della Commissione e il regolamento di esecuzione (UE) 2022/128 della Commissione non stabiliscono norme generali in materia di forza maggiore.

parametri, purché le modalità procedurali da essi adottate a tal fine non siano meno favorevoli di quelle che disciplinano situazioni analoghe di natura interna (principio di equivalenza) ⁽¹⁴⁾ e, in secondo luogo, non rendano praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti agli agricoltori dal diritto dell'Unione (principio di efficacia) ⁽¹⁵⁾.

3.2.2. *Articolo 3, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2021/2116*

Sebbene di norma gli Stati membri applicherebbero la clausola di forza maggiore caso per caso e su richiesta dell'agricoltore interessato, il colegislatore ha previsto all'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2021/2116 che, in caso di calamità naturali gravi o di eventi meteorologici gravi che colpiscono gravemente un'area ben determinata, lo Stato membro interessato può considerare l'intera zona gravemente colpita da tale calamità o evento.

Laddove risulti chiaro che gli agricoltori della zona sono colpiti da un evento anormale le cui conseguenze non potevano essere evitate con tutta la dovuta diligenza, gli Stati membri che si avvalgono di tale possibilità possono decidere di applicare la clausola di forza maggiore per gli agricoltori in questione, senza che sia necessario presentare richieste individuali o verificare che le condizioni di forza maggiore siano soddisfatte a livello individuale. Gli Stati membri devono tuttavia determinare la zona in questione e la popolazione interessata dall'evento in tale zona in modo da poter ragionevolmente presumere che gli agricoltori interessati soddisfino le condizioni di forza maggiore a livello individuale.

A tal fine, gli Stati membri devono innanzitutto confermare il verificarsi di una calamità naturale grave o di un evento meteorologico grave e delimitare la zona geografica gravemente colpita dall'evento. Ai fini di tale delimitazione, gli Stati membri potrebbero basarsi, ad esempio, su dati satellitari o dati di valore equivalente della zona interessata, senza che sia necessario ottenere dati satellitari a livello delle singole aziende.

Alcune calamità naturali gravi o alcuni eventi meteorologici gravi, come le alluvioni, possono colpire in modo uniforme gli agricoltori di una zona delimitata e pertanto potrebbe non essere necessario che gli Stati membri tengano conto di altre considerazioni per presumere che la clausola di forza maggiore possa applicarsi per tutti gli agricoltori della zona delimitata. Tuttavia altri tipi di calamità o eventi possono richiedere di prendere in considerazione fattori aggiuntivi, quali il grado di pendenza, il tipo di suolo o il tipo di colture coltivate, al fine di individuare la popolazione interessata senza la necessità di una verifica individuale. Ciò potrebbe verificarsi, ad esempio, per le gelate, che potrebbero non colpire tutte le colture allo stesso modo, o per le precipitazioni continue, che possono avere effetti diversi sulle zone che presentano una pendenza o suoli con capacità di ritenzione idrica diverse.

L'articolo 23 del regolamento delegato (UE) 2022/127 e l'articolo 51 del regolamento di esecuzione (UE) 2022/128 stabiliscono norme sull'applicazione della clausola di forza maggiore nel settore delle cauzioni, che non è disciplinato dal contenuto della presente comunicazione.

⁽¹⁴⁾ Causa C-33/76, *Rewe-Zentralfinanz eG/Landwirtschaftskammer für das Saarland*, ECLI:EU:C:1976:188, punto 5.

⁽¹⁵⁾ Causa C-8/81, *Becker/Finanzamt München II*, ECLI:EU:C:1982:7, punto 23.

Inoltre è importante notare che tali eventi potrebbero non incidere in modo uniforme sulle diverse pratiche agricole e/o sugli obblighi che gli agricoltori devono rispettare per poter beneficiare dei pagamenti della PAC. Alcuni obblighi possono ancora essere sostenibili all'interno della zona interessata e per la popolazione a cui, secondo lo Stato membro, si applica la clausola di forza maggiore.

Infine, in linea con il concetto di forza maggiore, all'atto di determinare la popolazione interessata gli Stati membri dovrebbero tenere in considerazione anche l'elemento soggettivo della forza maggiore, vale a dire se gli agricoltori colpiti da una calamità naturale grave o da un evento meteorologico grave avrebbero potuto ragionevolmente adottare misure efficaci per prevenire la situazione di inosservanza causata dall'evento, ad esclusione di quelle che comportano sacrifici eccessivi. Tuttavia è importante riconoscere che nella maggior parte dei casi di calamità naturali gravi o di eventi meteorologici gravi è improbabile che gli agricoltori abbiano avuto la possibilità di adottare misure efficaci di quel tipo. Pertanto gli agricoltori dovrebbero essere esclusi dall'applicazione della clausola di forza maggiore soltanto per le situazioni in cui sarebbe stato per loro possibile, senza sacrifici eccessivi, attenuare le conseguenze dell'evento.

L'opzione semplificata di cui all'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2021/2116 riduce pertanto gli oneri amministrativi per gli agricoltori e le autorità nazionali eliminando la necessità di una valutazione caso per caso o di singole richieste, agevolando in tal modo una risposta rapida da parte degli Stati membri.

L'approccio in questione consente agli Stati membri di *presumere* che le condizioni di forza maggiore siano soddisfatte a livello individuale dagli agricoltori della popolazione presente nella zona delimitata, esonerando in tal modo le autorità dalla necessità di una valutazione caso per caso. Tuttavia tale approccio non dovrebbe essere frainteso, portando a pensare che gli agricoltori ai quali l'evento non ha impedito di rispettare i propri obblighi possano avvalersi in modo illegittimo della deroga di forza maggiore al fine di essere esentati dalle sanzioni o beneficiare dell'aiuto.

3.2.3. Effetti giuridici della clausola di forza maggiore

Come spiegato in precedenza, la forza maggiore può esonerare un operatore da determinate conseguenze giuridiche che deriverebbero dall'inosservanza di un obbligo. È importante notare che la clausola di forza maggiore può applicarsi solo in caso di inosservanza degli obblighi o di una parte di essi a causa dell'evento e soltanto durante il periodo in cui l'evento (o le sue conseguenze) impedisce il rispetto dell'obbligo in questione.

In particolare, a norma degli articoli 59 e 84 del regolamento (UE) 2021/2116, non devono essere imposte sanzioni e il beneficiario conserva il diritto all'aiuto laddove l'inosservanza sia dovuta a casi di forza maggiore o a circostanze eccezionali a norma dell'articolo 3 del medesimo regolamento.

Tuttavia non è possibile fare ricorso alla clausola di forza maggiore per autorizzare gli operatori a non rispettare gli obblighi per un determinato periodo di tempo. Ciò significa che gli Stati membri non possono, sulla base del principio di forza maggiore in quanto tale, autorizzare deroghe agli obblighi di cui al regolamento (UE) 2021/2115 del

Parlamento europeo e del Consiglio ⁽¹⁶⁾, né stabilire che non si applicheranno sanzioni per le future inosservanze degli obblighi introdotti da tale regolamento. Analogamente, non è possibile fare ricorso alla clausola di forza maggiore per proporre adeguamenti agli obblighi e agli impegni stabiliti nel rispettivo piano strategico della PAC approvato, ad esempio per quanto riguarda i requisiti connessi alla protezione dell'ambiente e ai cambiamenti climatici.

4. CONCLUSIONI

Le considerazioni di cui sopra possono essere riassunte come segue:

- la nozione di forza maggiore si riferisce a circostanze anormali, estranee al controllo di un operatore, le cui conseguenze non avrebbero potuto essere evitate malgrado l'adozione di tutte le precauzioni del caso;
- la forza maggiore esonera un operatore da determinate conseguenze giuridiche che, in base alle norme applicabili, risulterebbero di norma dall'inosservanza di un obbligo;
- l'applicazione della forza maggiore è una decisione che spetta allo Stato membro. La decisione dovrebbe essere adottata dalle autorità competenti, sulla base di prove pertinenti e applicando la nozione di forza maggiore alla luce del diritto agrario dell'Unione, compresa la giurisprudenza della Corte di giustizia. La forza maggiore, in quanto eccezione, deve essere interpretata e applicata in modo restrittivo;
- di norma, la decisione sul riconoscimento di una situazione come caso di forza maggiore deve essere presa caso per caso. Tuttavia in caso di calamità naturali o di eventi meteorologici gravi che colpiscono una zona, gli Stati membri possono presumere che per gli agricoltori di tale zona possa applicarsi la clausola di forza maggiore, a condizione che la determinazione della zona, la determinazione della popolazione degli agricoltori ivi presenti e, se del caso, la determinazione degli obblighi interessati siano condotte in modo da poter concludere che le condizioni di forza maggiore siano soddisfatte individualmente dagli agricoltori interessati.

La presente comunicazione contiene un'interpretazione della Commissione volta ad assistere gli Stati membri nell'applicazione del diritto dell'Unione. Ai sensi del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, spetta unicamente alla Corte di giustizia dell'Unione europea fornire un'interpretazione definitiva del diritto dell'Unione applicabile.

⁽¹⁶⁾ Regolamento (UE) 2021/2115 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 dicembre 2021, recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga i regolamenti (UE) n. 1305/2013 e (UE) n. 1307/2013 (GU L 435 del 6.12.2021, pag. 1).