

Aiuti alla ristrutturazione e alla riconversione dei vigneti e controlli in loco senza preavviso

Corte di giustizia UE, Sez. IV 7 agosto 2018, in causa C-59/17 - von Danwitz, pres.; Vajda, est.; Bobek, avv. gen. - Château du Grand Bois SCI c. Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer).

Agricoltura e foreste - Mercato vitivinicolo - Regolamento (CE) n. 555/2008 - Aiuti alla ristrutturazione e alla riconversione dei vigneti - Controlli in loco senza preavviso - Competenze degli agenti di controllo - Possibilità per gli agenti di entrare in un'azienda agricola senza aver ottenuto il consenso del coltivatore.

(*Omissis*)

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione del regolamento (CE) n. 555/2008 della Commissione, del 27 giugno 2008, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 479/2008 del Consiglio relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo, in ordine ai programmi di sostegno, agli scambi con i paesi terzi, al potenziale produttivo e ai controlli nel settore vitivinicolo (GU 2008, L 170, pag. 1).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la Château du Grand Bois ICS e l'Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer) (Istituto nazionale dei prodotti dell'agricoltura e del mare; in prosieguo: la «FranceAgriMer») relativamente al rigetto da parte di quest'ultimo della domanda della Château du Grand Bois diretta a ottenere l'erogazione dell'aiuto per la ristrutturazione e la riconversione dei suoi vigneti.

Diritto dell'Unione

Regolamento (CE) n. 479/2008

3 Il regolamento (CE) n. 479/2008 del Consiglio, del 29 aprile 2008, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo, che modifica i regolamenti (CE) n. 1493/1999, (CE) n. 1782/2003, (CE) n. 1290/2005 e (CE) n. 3/2008 e abroga i regolamenti (CEE) n. 2392/86 e (CE) n. 1493/1999 (GU 2008, L 148, pag. 1), è stato abrogato dal regolamento (CE) n. 491/2009 del Consiglio, del 25 maggio 2009, che modifica il regolamento (CE) n. 1234/2007 recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (regolamento unico OCM) (GU 2009, L 154, pag. 1). All'epoca dei fatti di cui al procedimento principale, il regolamento n. 479/2008 era, tuttavia, ancora applicabile. L'articolo 3 di tale regolamento, contenuto nel capo 1, intitolato «Programmi di sostegno», del titolo II di quest'ultimo, prevedeva quanto segue:

«Il presente capo stabilisce le norme che disciplinano l'assegnazione di risorse finanziarie comunitarie agli Stati membri e l'uso di tali risorse da parte degli Stati membri attraverso programmi nazionali di sostegno (di seguito denominati "programmi di sostegno") per finanziare misure specifiche di sostegno al settore vitivinicolo».

4 Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, del medesimo regolamento:

«Gli Stati membri sono responsabili dei programmi di sostegno e assicurano che siano coerenti al loro interno, elaborati e applicati secondo criteri oggettivi, tenendo conto della situazione economica dei produttori interessati e della necessità di evitare disparità ingiustificate di trattamento tra i produttori.

Gli Stati membri sono responsabili della predisposizione e dell'esecuzione dei necessari controlli e delle necessarie sanzioni in caso di inosservanza dei programmi di sostegno».

Regolamento n. 555/2008

5 I considerando 72 e 73 del regolamento n. 555/2008 così recitano:

«(72) Gli Stati membri devono garantire l'efficienza operativa degli organismi preposti ai controlli nel settore vitivinicolo. (...)

(73) Ai fini dell'applicazione uniforme delle norme in tutta la Comunità, è opportuno che gli Stati membri prendano i provvedimenti necessari per attribuire al personale degli organismi competenti i poteri d'indagine necessari per garantire il rispetto delle norme».

6 L'articolo 57, punto 9, del regolamento delegato (UE) 2016/1149 della Commissione, del 15 aprile 2016, che integra il regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda i programmi nazionali di sostegno al settore vitivinicolo e che modifica il regolamento n. 555/2008 (GU 2016, L 190, pag. 1), ha abrogato gli articoli da 75 a 82 del regolamento n. 555/2008. Il regolamento delegato (UE) 2018/273 della Commissione, dell'11 dicembre 2017, che integra il regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda il sistema di autorizzazioni per gli impianti viticoli, lo schedario viticolo, i documenti di accompagnamento e la certificazione, il registro delle entrate e delle uscite, le dichiarazioni obbligatorie, le notifiche e la pubblicazione delle



informazioni notificate, che integra il regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda i pertinenti controlli e le pertinenti sanzioni, e che modifica i regolamenti (CE) n. 555/2008, (CE) n. 606/2009 e (CE) n. 607/2009 della Commissione e abroga il regolamento (CE) n. 436/2009 della Commissione e il regolamento delegato (UE) 2015/560 della Commissione (GU 2018, L 58, pag. 1), dal suo canto, ai sensi del suo articolo 52, punto 1, ha abrogato, segnatamente, gli articoli da 83 a 95 bis del regolamento n. 555/2008. Alla data dei fatti di cui al procedimento principale, i suddetti articoli abrogati erano ancora in vigore.

7 L'articolo 76 del regolamento n. 555/2008 così disponeva:

«Fatte salve le disposizioni specifiche contenute nel presente regolamento o in altri atti legislativi comunitari, gli Stati membri istituiscono i controlli e adottano i provvedimenti necessari a garantire la corretta applicazione del regolamento (CE) n. 479/2008 e del presente regolamento. I controlli e i provvedimenti sono effettivi, proporzionati e dissuasivi in modo da assicurare un'adeguata tutela degli interessi finanziari delle Comunità.

Gli Stati membri garantiscono in particolare che:

a) possano essere verificati tutti i criteri di ammissibilità stabiliti dalla normativa comunitaria o nazionale, o dalla disciplina nazionale;

(...)

d) i controlli e i provvedimenti corrispondono alla natura della misura di sostegno considerata. Gli Stati membri definiscono i metodi e gli strumenti necessari per l'esecuzione dei controlli e le persone da controllare;

(...).».

8 Ai sensi dell'articolo 77, paragrafo 1, di tale regolamento, le verifiche sono effettuate attraverso controlli amministrativi e, se del caso, in loco.

9 Ai sensi dell'articolo 78 del suddetto regolamento:

«1. I controlli in loco sono effettuati senza preavviso. È tuttavia ammesso un preavviso limitato allo stretto necessario, sempreché non venga compromessa la finalità del controllo. Il preavviso non può di regola oltrepassare le 48 ore, salvo in casi debitamente giustificati oppure per le misure per le quali sono previsti controlli in loco sistematici.

(...)

3. Se l'esecuzione di un controllo in loco è ostacolata dal beneficiario o dal suo rappresentante la domanda o le domande di aiuto corrispondenti sono respinte.».

10 L'articolo 81, paragrafi 3 e 4, del medesimo regolamento prevedeva quanto segue:

«3. Le superfici che beneficiano di un premio di estirpazione sono sottoposte a verifica sistematica prima e dopo l'esecuzione dell'estirpazione. Sono sottoposte a verifica le particelle oggetto di domande di aiuto.

(...)

4. La verifica dell'avvenuta estirpazione è effettuata con un controllo in loco classico, oppure può essere eseguita mediante telerilevamento se è estirpato l'intero vigneto o se la risoluzione del telerilevamento è pari o superiore a 1 m².».

11 L'articolo 83, intitolato «Competenze degli agenti di controllo», del regolamento n. 555/2008 era così formulato: «Ogni Stato membro prende i provvedimenti atti ad agevolare gli agenti dei propri organismi competenti nell'esercizio delle loro funzioni. Esso garantisce, in particolare, che tali agenti, eventualmente in collaborazione con quelli di altri suoi servizi da esso abilitati a tal fine:

a) abbiano accesso ai vigneti, agli impianti di vinificazione, di stoccaggio e di trasformazione dei prodotti vitivinicoli ed ai mezzi di trasporto di tali prodotti;

(...).».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

12 Dalla decisione di rinvio risulta che la Château du Grand Bois ha presentato, il 29 luglio 2009, una domanda di aiuto per la ristrutturazione e la riconversione del suo vigneto per la campagna 2008/2009.

13 Con decisione del 18 dicembre 2009, la FranceAgriMer ha respinto la suddetta domanda argomentando che era stato accertato che, durante i controlli in loco effettuati da un suo agente il 27 agosto e 15 settembre 2009, su alcune particelle, l'estirpazione delle vigne non era stata eseguita in modo conforme alla normativa in vigore.

14 Con sentenza del 7 maggio 2013, il Tribunal administratif de Nantes (Tribunale amministrativo di Nantes, Francia) ha accolto il ricorso proposto dalla Château du Bois avverso tale decisione. A seguito dell'appello interposto dalla FranceAgriMer, la Cour administrative d'appel de Nantes (Corte d'appello amministrativa di Nantes, Francia) ha annullato tale sentenza.

15 Dinanzi al giudice del rinvio, il Conseil d'État (Consiglio di Stato, Francia), la Château du Grand Bois fa valere che la circostanza che l'agente della FranceAgriMer fosse entrato nella sua proprietà senza la sua autorizzazione rileva ai fini della legittimità della decisione della FranceAgriMer del 18 dicembre 2009.

16 In tale contesto, il Conseil d'État (Consiglio di Stato) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

- «1) se le disposizioni degli articoli 76, 78 e 81 del regolamento [n. 555/2008,] autorizzino i funzionari che effettuano un controllo in loco ad entrare nei terreni di un'azienda agricola senza avere ottenuto il consenso del coltivatore.
- 2) In caso di risposta affermativa a tale prima questione, se sia necessario effettuare una distinzione a seconda che i terreni in discussione siano chiusi o meno.
- 3) In caso di risposta affermativa a tale prima questione, se le disposizioni degli articoli 76, 78 e 81 del regolamento [n. 555/2008] siano compatibili con il principio d'inviolabilità del domicilio garantito dall'articolo 8 della Convenzione europea [per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950]».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

17 Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se gli articoli 76, 78 e 81 del regolamento n. 555/2008 debbano essere interpretati nel senso che essi autorizzano i funzionari che effettuano un controllo in loco ad entrare in un'azienda agricola senza aver ottenuto il consenso del coltivatore.

18 Le disposizioni menzionate dal giudice del rinvio nella sua prima questione sono comprese nel capo I, intitolato «Principi del controllo», del titolo V, a sua volta intitolato «Controlli nel settore vitivinicolo», del regolamento n. 555/2008, il quale stabilisce le modalità di applicazione del regolamento n. 479/2008. Le disposizioni del capo in parola precisano alcuni dei principi e delle modalità che disciplinano l'obbligo degli Stati membri di effettuare controlli al fine di verificare la corretta applicazione di quest'ultimo regolamento.

19 Pertanto, in applicazione dell'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 479/2008, l'articolo 76 del regolamento n. 555/2008 impone agli Stati membri, ove necessario per garantire la corretta applicazione di tali regolamenti, di prevedere controlli e provvedimenti che siano effettivi, proporzionati e dissuasivi, in modo da assicurare un'adeguata tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea.

20 L'articolo 77, paragrafo 1, del regolamento n. 555/2008 dispone che le verifiche sono effettuate attraverso controlli amministrativi e, se del caso, in loco. Conformemente all'articolo 78, paragrafo 1, di tale regolamento, tali controlli devono essere effettuati senza preavviso; un preavviso limitato allo stretto necessario è tuttavia ammesso, a condizione che non venga compromessa la finalità di controllo.

21 Per quanto riguarda le superfici che beneficiano di un premio di estirpazione, l'articolo 81, paragrafi 3 e 4, di detto regolamento prevede che le superfici in parola siano sottoposte a verifica sistematica prima e dopo l'esecuzione dell'estirpazione e che tali controlli siano effettuati con un controllo classico in loco, nonostante la possibilità, a determinate condizioni, di effettuare altri tipi di controlli specificati da tali disposizioni.

22 Pertanto, né dalla formulazione degli articoli 76, 78 e 81 del regolamento n. 555/2008 né dal tenore letterale di altre disposizioni di tale regolamento risulta che quest'ultimo prevede, insieme all'obbligo in parola, a carico degli Stati membri, di istituire un sistema di controlli in loco, un'autorizzazione, per gli agenti abilitati a tal fine, ad entrare nei terreni di un'azienda agricola senza aver ottenuto il consenso del coltivatore.

23 In particolare, dal fatto che, ai sensi dell'articolo 78, paragrafo 1, del regolamento n. 555/2008, i controlli in loco devono essere effettuati senza preavviso non può dedursi che tale regolamento preveda una simile autorizzazione. Come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 40 e 42 delle sue conclusioni, i termini «senza preavviso» e «senza autorizzazione» non sono sinonimi. Il fatto che un controllo possa essere effettuato senza preavviso, infatti, significa, tutt'al più, che tale verifica può aver luogo in qualsiasi momento, senza che l'agente incaricato del controllo abbia annunciato la sua visita.

24 Per contro, il fatto che tale controllo sia «senza preavviso» non può, per questo, voler dire che detto agente, una volta che si trova in loco senza previa comunicazione, possa invocare il diritto di entrare nei luoghi sottoposti al controllo senza autorizzazione del coltivatore. Ne consegue che l'obbligo imposto agli Stati membri dal regolamento n. 555/2008 di istituire un sistema di controlli senza preavviso non implica, di per sé, il diritto, per gli agenti di controllo, di accedere ai luoghi oggetto del controllo senza il consenso dei coltivatori.

25 Una simile analisi è confermata dall'economia generale del regolamento. A tal proposito, dai considerando 72 e 73 di quest'ultimo risulta che spetta agli Stati membri garantire l'efficienza operativa degli organismi preposti ai controlli vitivinicoli, mediante l'adozione delle misure necessarie per attribuire al personale di tali organismi i poteri di indagine necessari per garantire il rispetto della normativa vitivinicola dell'Unione. Inoltre, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 43 delle sue conclusioni, l'articolo 83, lettera a), del suddetto regolamento, relativo alle competenze degli agenti di controllo, precisa che ogni Stato membro deve garantire che tali agenti abbiano accesso ai vigneti e agli altri luoghi e impianti necessari al fine di agevolare l'esercizio dei loro compiti, senza tuttavia esigere che tale accesso possa aver luogo senza il consenso del coltivatore.

26 Ne consegue che il regolamento n. 555/2008 attribuisce agli Stati membri il compito di disciplinare, nell'ambito dei rispettivi diritti nazionali, i poteri di cui dispongono gli agenti di controllo nonché una parte considerevole delle modalità dei controlli da effettuare, comprese le modalità relative all'accesso ai luoghi oggetto dei controlli.



27 Di conseguenza, occorre ritenere che un'autorizzazione ad accedere ai terreni di un agricoltore senza il consenso di quest'ultimo non sia prevista dalle disposizioni del regolamento n. 555/2008.

28 Tuttavia, il governo francese e la Commissione europea ritengono, in sostanza, che, chiedendo l'assegnazione di risorse finanziarie dell'Unione per i programmi di sostegno di cui ai regolamenti n. 479/2008 e n. 555/2008, gli agricoltori del settore vitivinicolo forniscano in modo implicito una previa autorizzazione generale ai controlli sulla base del rilievo che questi ultimi sono parte integrante del regime di aiuto istituito dai suddetti regolamenti.

29 Una simile argomentazione non può essere accolta.

30 Secondo costante giurisprudenza della Corte, infatti, la tutela nei confronti di interventi dei pubblici poteri nella sfera di attività privata di una persona, fisica o giuridica, che siano arbitrari o sproporzionati rappresenta un principio generale del diritto dell'Unione, atteso che tali interventi devono essere fondati sulla legge ed essere giustificati dai motivi contemplati dalla legge (v., in tal senso, sentenze del 21 settembre 1989, Hoechst/Commissione, 46/87 e 227/88, EU:C:1989:337, punto 19; del 22 ottobre 2002, Roquette Frères, C-94/00, EU:C:2002:603, punto 27, e del 16 maggio 2017, Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, punto 51).

31 Orbene, una previa autorizzazione implicita di carattere generale, come quella prevista dal governo francese e dalla Commissione, non soddisfa tale requisito. Se il diritto dell'Unione può prevedere che un'autorizzazione generale ex ante all'accesso ai luoghi dell'azienda agricola, per gli agenti di controllo, possa essere fornita dal coltivatore, una siffatta autorizzazione dovrebbe, perlomeno, essere esplicitamente prevista dalla legge. Orbene, le disposizioni dei regolamenti n. 479/2008 e n. 555/2008 non prevedono una simile autorizzazione.

32 In ogni caso, si deve ritenere che il rigetto della domanda di aiuto di cui all'articolo 78, paragrafo 3, del regolamento n. 555/2008, quale conseguenza giuridica rilevante della circostanza che il coltivatore o il suo rappresentante abbiano ostacolato l'esecuzione del controllo in loco costituisce, di per sé, un mezzo efficace e sufficiente per conseguire l'obiettivo, di cui all'articolo 76 di tale regolamento, di garantire un'adeguata tutela degli interessi finanziari dell'Unione (v., per analogia, sentenza del 16 giugno 2011, Omejc, C-536/09, EU:C:2011:398, punti 26 e 27). Al fine di realizzare siffatto obiettivo, una previa autorizzazione generale all'accesso ai luoghi di controllo, a favore gli agenti di controllo, non è quindi necessaria.

33 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla prima questione dichiarando che gli articoli 76, 78 e 81 del regolamento n. 555/2008 devono essere interpretati nel senso che essi non autorizzano gli agenti che effettuano un controllo in loco ad entrare in un'azienda agricola senza aver ottenuto il consenso del coltivatore.

Sulle questioni seconda e terza

34 Alla luce della risposta fornita alla prima questione, non occorre rispondere alla seconda e alla terza questione.

Sulle spese

35 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:

Gli articoli 76, 78 e 81 del regolamento (CE) n. 555/2008 della Commissione, del 27 giugno 2008, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 479/2008 del Consiglio relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo, in ordine ai programmi di sostegno, agli scambi con i paesi terzi, al potenziale produttivo e ai controlli nel settore vitivinicolo, devono essere interpretati nel senso che essi non autorizzano gli agenti che effettuano un controllo in loco ad entrare in un'azienda agricola senza aver ottenuto il consenso del coltivatore.

(Omissis)

