



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

5 giugno 2012*

«Politica agricola comune — Regime di pagamento unico per superficie — Regolamento (CE) n. 1973/2004 — Articolo 138, paragrafo 1 — Esclusione dall'aiuto nel caso di inesatta dichiarazione quanto all'estensione della superficie — Natura amministrativa o penale di tale sanzione — Divieto di cumulo delle sanzioni penali — Principio del ne bis in idem»

Nella causa C-489/10,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Sąd Najwyższy (Polonia) con decisione del 27 settembre 2010, pervenuta in cancelleria il 12 ottobre 2010, nel procedimento penale a carico di

Łukasz Marcin Bonda,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta dal sig. V. Skouris, presidente, dai sigg. A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot e dalla sig.ra A. Prechal, presidenti di sezione, dal sig. A. Rosas, dalla sig.ra R. Silva de Lapuerta, dai sigg. K. Schiemann, A. Borg Barthet (relatore), L. Bay Larsen, dalla sig.ra M. Berger e dal sig. E. Jarašiūnas, giudici,

avvocato generale: sig.ra J. Kokott

cancelliere: sig.ra K. Sztranc-Sławiczek, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 4 ottobre 2011,

considerate le osservazioni presentate:

- per M. Bonda, da J. Markowicz, adwokat;
- per il governo polacco, da M. Szpunar, D. Krawczyk e B. Majczyna, in qualità di agenti;
- per il governo austriaco, da C. Pesendorfer, in qualità di agente;
- per la Commissione europea, da A. Bouquet e da A. Szmytkowska, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 15 dicembre 2011,

ha pronunciato la seguente

* Lingua processuale: il polacco.

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1973/2004 della Commissione, del 29 ottobre 2004, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio per quanto riguarda i regimi di sostegno di cui ai titoli IV e IV bis di detto regolamento e l'uso di superfici ritirate dalla produzione allo scopo di ottenere materie prime (GU L 345, pag. 1).
- 2 Tale domanda è stata proposta nell'ambito di un procedimento penale a carico del sig. Bonda a causa della frode commessa da quest'ultimo nella sua dichiarazione riguardante la superficie agricola ammissibile al beneficio del pagamento unico per superficie.

Contesto normativo

Il diritto internazionale

- 3 Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, del Protocollo n. 7 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, sottoscritta a Strasburgo il 22 novembre 1984 (in prosieguo: il «Protocollo n. 7»):

«Nessuno può essere perseguito o condannato penalmente dai giudici dello stesso Stato per un reato per il quale è già stato assolto o condannato a seguito di una sentenza definitiva conformemente alla legge ed alla procedura penale di tale Stato».

Il diritto dell'Unione

Il regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95

- 4 Il regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio, del 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità (GU L 312, pag. 1), prevede, nei suoi considerando quarto, quinto, nono, decimo e dodicesimo, quanto segue:

«considerando che l'efficacia di tale lotta contro gli atti lesivi degli interessi finanziari delle Comunità richiede la predisposizione di un contesto giuridico comune a tutti i settori contemplati dalle politiche comunitarie;

considerando che le condotte che danno luogo a irregolarità nonché le misure e sanzioni amministrative relative sono previste in normative settoriali conformi al presente regolamento;

(...)

considerando che le misure e sanzioni comunitarie adottate nel quadro della realizzazione degli obiettivi della politica agricola comune costituiscono parte integrante dei regimi di aiuto; che esse hanno una finalità propria la quale lascia impregiudicata, sul piano del diritto penale, la valutazione da parte delle autorità competenti degli Stati membri della condotta degli operatori economici interessati; che la loro efficacia deve essere garantita dall'applicazione immediata della norma comunitaria nonché dalla piena applicazione di tutte le misure comunitarie, giacché l'adozione di misure conservative non abbia consentito di conseguire tale obiettivo;

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;

(...)

considerando che il presente regolamento si applica lasciando impregiudicata l'applicazione del diritto penale degli Stati membri».

5 L'articolo 1 del citato regolamento dispone quanto segue:

«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 la diminuzione o la soppressione di entrate provenienti da risorse proprie percepite direttamente per conto delle Comunità, ovvero una spesa indebita».

6 Ai sensi dell'articolo 2 del medesimo regolamento:

«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.

3. Le disposizioni del diritto comunitario determinano la natura e la portata delle misure e sanzioni amministrative necessarie alla corretta applicazione della normativa considerata, in funzione della natura e della gravità dell'irregolarità, del beneficio concesso o del vantaggio ricevuto e del grado di responsabilità.

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».

7 L'articolo 4 del regolamento n. 2988/95 sancisce quanto segue:

«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».

8 L'articolo 5 del citato regolamento è formulato come segue:

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

- a) il pagamento di una sanzione amministrativa;
- b) il versamento di un importo superiore alle somme indebitamente percepite o eluse aumentato, se del caso, di interessi; tale importo complementare, determinato in base a una percentuale da stabilire nelle pertinenti normative, non può superare il livello assolutamente necessario a conferirgli carattere dissuasivo;
- 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;
- e) la revoca temporanea di un'autorizzazione o di un riconoscimento necessari per poter beneficiare di un regime di aiuti comunitari;
- f) la perdita di una garanzia o cauzione costituita ai fini dell'osservanza delle condizioni previste da una normativa o la ricostituzione dell'importo di una garanzia indebitamente liberata;
- g) altre sanzioni, di carattere esclusivamente economico, aventi natura e portata equivalenti, contemplate dalle normative settoriali adottate dal Consiglio in funzione delle necessità proprie del settore di cui trattasi e nel rispetto delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione dal Consiglio.

2. Fatte salve le disposizioni delle normative settoriali vigenti al momento dell'entrata in vigore del presente regolamento, le altre irregolarità possono unicamente dar luogo alle sanzioni non assimilabili ad una sanzione penale previste al paragrafo 1, purché tali sanzioni siano indispensabili per la corretta applicazione della normativa».

9 L'articolo 6 del regolamento n. 2988/95 così dispone:

«1. Fatte salve le misure e sanzioni amministrative comunitarie adottate sulla base dei regolamenti settoriali esistenti all'entrata in vigore del presente regolamento, l'imposizione delle sanzioni pecuniarie, quali le sanzioni amministrative, può essere sospesa con decisione dell'autorità competente qualora sia stato avviato, per gli stessi fatti, un procedimento penale contro la persona interessata. La sospensione del procedimento amministrativo sospende il termine di prescrizione di cui all'articolo 3.

2. Se il procedimento penale non è proseguito, riprende corso il procedimento amministrativo già sospeso.

3. Allorché il procedimento penale è concluso, riprende corso il procedimento amministrativo già sospeso purché ciò non sia contrario ai principi generali del diritto.

4. Allorché il procedimento amministrativo è ripreso, l'autorità amministrativa provvede affinché sia irrogata una sanzione almeno equivalente a quella prevista dalla normativa comunitaria, potendo tener conto di qualsiasi sanzione irrogata dall'autorità penale per gli stessi fatti alla stessa persona.

5. Le disposizioni di cui ai paragrafi da 1 a 4 non si applicano alle sanzioni pecuniarie che costituiscono parte integrante dei regimi di sostegno finanziario e possono essere applicate indipendentemente [da] eventuali sanzioni penali se, e nella misura in cui, non sono assimilabili a tali sanzioni».

Il regolamento (CE) n. 1782/2003

- 10 Il regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio, del 29 settembre 2003, 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 e che modifica i regolamenti (CEE) n. 2019/93, (CE) n. 1452/2001, (CE) n. 1453/2001, (CE) n. 1454/2001, (CE) n. 1868/94, (CE) n. 1251/1999, (CE) n. 1254/1999, (CE) n. 1673/2000, (CEE) n. 2358/71 e (CE) n. 2529/2001 (GU L 270, pag. 1, e rettifica in GU 2004, L 94, pag. 70), come modificato dal regolamento (CE) n. 118/2005 della Commissione, del 26 gennaio 2005 (GU L 24, pag. 15; in prosieguo: il «regolamento n. 1782/2003»), enuncia, al ventunesimo considerando:

«I regimi di sostegno della politica agricola comune prevedono un sostegno diretto al reddito, in particolare al fine di assicurare un equo tenore di vita alla popolazione agricola. Tale obiettivo è strettamente connesso al mantenimento delle zone rurali. Per evitare un'errata attribuzione dei contributi comunitari, non dovrebbe essere corrisposto alcun pagamento di sostegno agli agricoltori che hanno creato artificialmente le condizioni necessarie per ottenere i pagamenti in questione».

- 11 Ai sensi dell'articolo 24 del regolamento n. 1782/2003:

«1. Fatte salve le riduzioni e le revoche di cui all'articolo 6 del presente regolamento, qualora si constati che l'agricoltore non soddisfa le condizioni di ammissibilità per la concessione degli aiuti a norma del presente regolamento o dell'articolo 2 bis del regolamento (CE) n. 1259/1999, il pagamento o la parte di pagamento corrisposto o da corrispondere, per il quale le condizioni di ammissibilità sono state rispettate, viene ridotto o revocato secondo la procedura di cui all'articolo 144, paragrafo 2 del presente regolamento.

2. La percentuale di riduzione è differenziata in funzione della gravità, della portata, della durata e della frequenza dell'inottemperanza constatata e le sanzioni possono arrivare fino all'esclusione totale da uno o più regimi di aiuto ed essere irrogate per uno o più anni civili».

Il regolamento n. 1973/2004

- 12 Il sessantanovesimo considerando del regolamento n. 1973/2004 enuncia quanto segue:

«L'articolo 143 ter del regolamento (...) n. 1782/2003 autorizza la Repubblica ceca, l'Estonia, Cipro, la Lettonia, la Lituania, l'Ungheria, Malta, la Polonia, la Slovenia e la Slovacchia (i nuovi Stati membri) a sostituire i pagamenti diretti con un pagamento unico ("regime di pagamento unico per superficie"). La Repubblica ceca, l'Estonia, Cipro, la Lettonia, la Lituania, l'Ungheria, la Polonia e la Slovacchia hanno optato per questa possibilità. Occorre pertanto definire le modalità di applicazione del regime di pagamento unico per superficie».

- 13 L'articolo 138 del citato regolamento prevede quanto segue:

«1. Tranne i casi di forza maggiore o le circostanze eccezionali di cui all'articolo 72 del regolamento (CE) n. 796/2004, qualora, a seguito di un controllo amministrativo o sul posto, si constati che la differenza tra la superficie dichiarata e la superficie determinata, ai sensi dell'articolo 2, punto 22, del regolamento (CE) n. 796/2004, è superiore al 3% ma non superiore al 30% della superficie determinata, l'importo da concedere nell'ambito del regime di pagamento unico per superficie è decurtato, per l'anno in causa, del doppio della differenza rilevata.

Se tale differenza è superiore al 30% della superficie determinata, non è concesso alcun aiuto per l'anno in causa.

Se la differenza è superiore al 50%, l'agricoltore è escluso ancora una volta dall'aiuto per un importo corrispondente alla differenza tra la superficie dichiarata e la superficie determinata. Tale importo è dedotto dai pagamenti ai quali l'agricoltore ha diritto nell'ambito delle domande che egli presenterà nei tre anni civili successivi a quello della constatazione.

2. Qualora le differenze tra la superficie dichiarata e la superficie determinata siano dovute ad irregolarità commesse intenzionalmente, l'aiuto al quale l'agricoltore avrebbe avuto diritto non è concesso per l'anno civile in questione.

Inoltre, se la differenza è superiore al 20% della superficie determinata, l'agricoltore è escluso ancora una volta dall'aiuto per un importo corrispondente alla differenza tra la superficie dichiarata e la superficie determinata. Tale importo è dedotto dai pagamenti ai quali l'agricoltore ha diritto nell'ambito delle domande che egli presenterà nei tre anni civili successivi a quello della constatazione.

3. Per ottenere la superficie determinata ai sensi dell'articolo 2, punto 22, del regolamento (CE) n. 796/2004, si applicano l'articolo 143 ter, paragrafi 5 e 6, del regolamento (...) n. 1782/2003 e l'articolo 137 del presente regolamento».

La normativa polacca

- 14 L'articolo 297, paragrafo 1, della legge del 6 giugno 1997 contenente il codice penale (ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz. U del 1997, n. 88, posizione 553), dispone quanto segue:

«È punito con la reclusione da tre mesi a cinque anni chiunque, al fine di ottenere, per sé o per un terzo, da una banca o da un altro soggetto che eserciti un'attività economica simile ai sensi di legge, ovvero da un organo o da un'istituzione che disponga di risorse pubbliche, un credito, un prestito, una cauzione, una garanzia, una lettera di credito, un'assegnazione, una sovvenzione, la conferma da parte di una banca dell'obbligo derivante da una cauzione, da una garanzia o da una prestazione finanziaria simile per uno scopo economico determinato, un mezzo elettronico di pagamento, o una commessa pubblica, abbia presentato un documento falso, contraffatto, contenente affermazioni non veritiere, o ingannevoli, ovvero una dichiarazione scritta fraudolenta, riguardo a circostanze di rilevanza essenziale per l'ottenimento dell'aiuto finanziario, il mezzo di pagamento o la commessa succitati».

- 15 Ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, punti 7 e 11, della legge del 6 giugno 1997 contenente il codice di procedura penale (ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz. U. del 1997, n. 89, posizione 555; in prosieguo: il «codice di procedura penale»):

«Il procedimento non viene iniziato o viene concluso qualora sia già stato avviato, nei casi in cui:

(...)

un procedimento penale sugli stessi fatti e a carico della stessa persona sia stato definitivamente concluso o sia pendente,

(...)

altre circostanze escludano il procedimento penale.

(...)».

Causa principale e questione pregiudiziale

- 16 Il 16 maggio 2005 il sig. Bonda ha presentato al Biuro Powiatowe Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Ufficio circondariale dell'Agenzia per la ristrutturazione e la modernizzazione agricola; in prosieguo: l'«Ufficio») una domanda intesa alla concessione di un pagamento unico per superficie per l'anno 2005.

- 17 In tale domanda, egli aveva effettuato una dichiarazione inesatta quanto all'estensione della superficie da esso sfruttata a fini agricoli e alle colture effettuate su tale superficie sovrastimando le superfici destinate all'agricoltura e indicando 212,78 ettari invece di 113,49 ettari.
- 18 Il 25 giugno 2006 il direttore dell'Ufficio ha emesso una decisione, sul fondamento dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento n. 1973/2004, con la quale, da un lato, negava al sig. Bonda il beneficio del pagamento unico per superficie per l'anno 2005 e, dall'altro, gli irrogava una sanzione sotto forma di perdita del diritto al pagamento unico per superficie, per un importo corrispondente alla differenza tra la superficie reale e la superficie dichiarata, per i tre anni successivi a quello in cui era stata presentata la dichiarazione inesatta.
- 19 Con sentenza del 14 luglio 2009 il Sąd Rejonowy w Goleniowie (Tribunale circondariale di Goleniów) ha condannato il sig. Bonda per il reato di frode in materia di sovvenzioni di cui all'articolo 297, paragrafo 1, della legge del 6 giugno 1997 contenente il codice penale, in quanto, al fine di ottenere alcune sovvenzioni, egli aveva dichiarato il falso riguardo a circostanze di rilevanza essenziale per la concessione di un pagamento unico per superficie. A tal titolo, il sig. Bonda è stato condannato ad una pena detentiva della durata di otto mesi con la sospensione condizionale dell'esecuzione per due anni, nonché ad una pena pecuniaria pari ad un importo giornaliero di PLN 20 per 80 giorni.
- 20 Il sig Bonda ha impugnato detta sentenza dinanzi al Sąd Okręgowy w Szczecinie (Tribunale distrettuale di Szczecin), il quale l'ha annullata e ha dichiarato irricevibile il procedimento penale in quanto era già stata comminata al sig. Bonda una sanzione amministrativa per gli stessi fatti. Di conseguenza, tale giudice, in applicazione dell'articolo 17, paragrafo 1, punto 11, del codice di procedura penale, ha pronunciato il non luogo a procedere e ha posto fine all'azione penale con decisione del 19 marzo 2010.
- 21 Il Prokurator Generalny (Procuratore generale) ha impugnato tale decisione con ricorso per cassazione dinanzi al Sąd Najwyższy (Corte Suprema) sollevando una violazione flagrante della norma processuale contenuta nel citato articolo 17, paragrafo 1, punto 11.
- 22 Secondo il Sąd Najwyższy, anche se è fuor di dubbio che i fatti in relazione ai quali è stata inflitta al sig. Bonda la misura sanzionatoria di cui all'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento n. 1973/2004 sono identici a quelli oggetto della condanna penale, tuttavia, poiché è fondata sull'articolo 17, paragrafo 1, punto 11, del codice di procedura penale, la decisione di non luogo a procedere pronunciata nell'ambito del procedimento penale avviato nei confronti del sig. Bonda è errata.
- 23 Il Sąd Najwyższy considera infatti che solo l'articolo 17, paragrafo 1, punto 7, del codice di procedura penale potrebbe costituire un fondamento giuridico corretto per porre fine al citato procedimento. Di conseguenza occorrerebbe, per risolvere la controversia principale, determinare se il procedimento avviato dall'Ufficio possa essere considerato di natura penale ai sensi di tale disposizione. Il giudice del rinvio precisa a tale proposito che, anche se un'interpretazione letterale della citata disposizione impone una risposta negativa a tale questione, detta norma deve essere tuttavia interpretata alla luce dell'articolo 4, paragrafo 1, del Protocollo n. 7.
- 24 Pertanto, il Sąd Najwyższy reputa necessario valutare la natura giuridica della sanzione comminata all'agricoltore a titolo dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento n. 1973/2004.
- 25 Ritenendo che la soluzione della controversia portata alla sua cognizione sia subordinata all'interpretazione del citato articolo 138, il Sąd Najwyższy ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Quale sia la natura giuridica della sanzione prevista dall'articolo 138 del regolamento [n. 1973/2004], consistente nell'escludere un agricoltore dai pagamenti diretti negli anni successivi all'anno civile in cui ha presentato una falsa dichiarazione quanto [alla] superficie in base alla quale [il pagamento unico per superficie] è stato richiesto».

Sulla questione pregiudiziale

- 26 Con la sua questione, il giudice del rinvio chiede, sostanzialmente, se l'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento n. 1973/2004 debba essere interpretato nel senso che costituiscono sanzioni di natura penale le misure previste nel secondo e nel terzo comma di tale disposizione, consistenti nell'escludere un agricoltore dal beneficio dell'aiuto per l'anno a titolo del quale ha presentato una falsa dichiarazione quanto alla superficie ammissibile e nel ridurre l'aiuto che avrebbe potuto ottenere a titolo dei tre anni civili successivi per un importo corrispondente alla differenza tra la superficie dichiarata e la superficie determinata.
- 27 In via preliminare, occorre constatare che il Sąd Najwyższy adisce la Corte sull'interpretazione dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento n. 1973/2004 in quanto il principio del *ne bis in idem*, come compare nell'articolo 17, paragrafo 1, punto 7, del codice di procedura penale, può essere applicato nell'ambito del procedimento principale unicamente qualora le misure previste da tale articolo 138, paragrafo 1, possano essere qualificate come sanzioni di natura penale.
- 28 A tale proposito occorre ricordare che la Corte ha già dichiarato che non hanno natura penale sanzioni disposte da normative di politica agricola comune, quali l'esclusione temporanea di un operatore economico dal beneficio di un regime di aiuti (v. sentenze del 18 novembre 1987, *Maizena e a.*, 137/85, Racc. pag. 4587, punto 13; del 27 ottobre 1992, *Germania/Commissione*, C-240/90, Racc. pag. I-5383, punto 25, nonché dell'11 luglio 2002, *Käserei Champignon Hofmeister*, C-210/00, Racc. pag. I-6453, punto 43).
- 29 La Corte ha, infatti, considerato che siffatte esclusioni sono destinate a combattere le numerose irregolarità che vengono commesse nell'ambito degli aiuti all'agricoltura e che, gravando pesantemente sul bilancio dell'Unione, sono tali da compromettere le azioni intraprese dalle istituzioni in tale settore per stabilizzare i mercati, sostenere il livello di vita degli agricoltori ed assicurare prezzi ragionevoli nelle forniture ai consumatori (v. sentenza *Käserei Champignon Hofmeister*, cit., punto 38).
- 30 A sostegno della sua analisi, la Corte ha parimenti rilevato che le norme violate sono rivolte unicamente agli operatori economici che hanno scelto, in piena libertà, di usufruire di un regime di aiuti in materia agricola (v. citate sentenze *Maizena e a.*, punto 13; *Germania/Commissione*, punto 26, nonché *Käserei Champignon Hofmeister*, punto 41). Essa ha aggiunto che, nell'ambito di un regime di aiuti dell'Unione, nel quale la concessione dell'aiuto dev'essere subordinata alla condizione che il suo beneficiario presenti tutte le garanzie di rettitudine e di affidabilità, la sanzione irrogata per l'ipotesi di inosservanza di tali requisiti costituisce uno strumento amministrativo specifico che è parte integrante del regime di aiuti ed è destinato ad assicurare la buona gestione finanziaria dei fondi pubblici dell'Unione (sentenza *Käserei Champignon Hofmeister*, cit., punto 41).
- 31 Non vi sono elementi che giustifichino una risposta diversa per quanto riguarda le misure previste dall'articolo 138, paragrafo 1, secondo e terzo comma, del regolamento n. 1973/2004.
- 32 Infatti, è pacifico che solo agli operatori che hanno chiesto di beneficiare del regime di aiuti introdotto dal regolamento n. 1973/2004 possono essere applicate le misure previste dall'articolo 138, paragrafo 1, secondo e terzo comma, del citato regolamento, qualora emerga che le informazioni fornite da tali operatori a sostegno delle loro domande non sono corrette. Inoltre, le citate misure rappresentano, anch'esse, uno strumento amministrativo specifico che costituisce parte integrante di un regime specifico di aiuti ed è volto a garantire la buona gestione finanziaria dei fondi pubblici dell'Unione.
- 33 A tale proposito occorre aggiungere che emerge, anzitutto, dall'articolo 1 del regolamento n. 2988/95, il quale stabilisce un contesto giuridico comune a tutti i settori contemplati dalle politiche comunitarie, che qualsiasi violazione di una disposizione del diritto dell'Unione derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale dell'Unione o ai bilanci da questa gestiti costituisce un'«irregolarità», e dà luogo all'applicazione di «misure e sanzioni amministrative».

- 34 Inoltre, emerge dall'articolo 5, paragrafo 1, lettere c) e d), del regolamento n. 2988/95 che la privazione, totale o parziale, di un vantaggio concesso dalla normativa comunitaria, anche se l'operatore ne ha beneficiato indebitamente soltanto in parte, nonché l'esclusione o la revoca dell'attribuzione del vantaggio per un periodo successivo a quello dell'irregolarità costituiscono sanzioni amministrative. Tali due fattispecie sono previste dall'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento n. 1973/2004.
- 35 Infine, mentre l'articolo 6, paragrafi 1-4, del regolamento n. 2988/95 contiene norme riguardanti la presa in considerazione di un procedimento penale nazionale nell'ambito di un procedimento amministrativo basato sul diritto dell'Unione, emerge dal nono considerando e dall'articolo 6, paragrafo 5, di tale regolamento che le sanzioni amministrative adottate nel quadro della realizzazione degli obiettivi della politica agricola comune costituiscono parte integrante dei regimi di aiuto, hanno una finalità propria e possono essere applicate indipendentemente da eventuali sanzioni penali, se e nei limiti in cui esse non sono assimilabili a siffatte sanzioni.
- 36 La natura amministrativa delle misure previste dall'articolo 138, paragrafo 1, secondo e terzo comma, del regolamento n. 1973/2004 non è rimessa in discussione dall'esame della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo relativa alla nozione di «procedura penale», ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, del Protocollo n. 7, disposizione alla quale fa riferimento il giudice del rinvio.
- 37 Secondo tale giurisprudenza, a tale riguardo sono pertinenti tre criteri. Il primo consiste nella qualificazione giuridica dell'illecito nel diritto nazionale, il secondo nella natura dell'illecito e il terzo nella natura e nel grado di severità della sanzione in cui l'interessato rischia di incorrere (v., in particolare, Corte eur. D.U., sentenze Engel e altri c. Paesi Bassi dell'8 giugno 1976, serie A, n. 22, §§ 80-82, nonché Zolotoukhine c. Russia del 10 febbraio 2009, ricorso n. 14939/03, §§ 52 e 53).
- 38 Riguardo al primo criterio, occorre rilevare che le misure previste dall'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento n. 1973/2004 non sono considerate di natura penale dal diritto dell'Unione, il quale dev'essere assimilato, nella specie, al «diritto nazionale» ai sensi della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.
- 39 Per quanto riguarda il secondo criterio, occorre verificare se la sanzione inflitta all'operatore persegua, in particolare, una finalità repressiva.
- 40 Nel caso di specie, emerge dall'analisi effettuata nei punti 28-32 della presente sentenza che le misure previste dall'articolo 138, paragrafo 1, secondo e terzo comma, del regolamento n. 1973/2004 possono essere applicate unicamente agli operatori economici che usufruiscono del regime di aiuti introdotto da tale regolamento e che la finalità di tali misure non è repressiva, ma consiste, essenzialmente, nel proteggere la gestione dei fondi dell'Unione mediante l'esclusione temporanea di un beneficiario che ha incluso dichiarazioni inesatte nella sua domanda di aiuti.
- 41 Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 65 delle sue conclusioni, contro il carattere repressivo delle citate misure depone inoltre il fatto che la riduzione dell'importo dell'aiuto ottenibile dall'agricoltore per gli anni successivi a quello in cui è stata constatata un'irregolarità è subordinata alla presentazione di una domanda a titolo di tali anni. Quindi, se l'agricoltore non presenta una domanda negli anni successivi, la sanzione di cui è passibile in applicazione dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento n. 1973/2004 è inoperante. Ciò si verifica anche se tale agricoltore non soddisfa più i requisiti richiesti per la concessione dell'aiuto. Infine, la sanzione è parimenti parzialmente inoperante qualora l'importo degli aiuti spettanti all'agricoltore a titolo degli anni successivi sia inferiore a quello del prelievo da operare sui suddetti aiuti in applicazione della misura di riduzione dell'aiuto indebitamente percepito.
- 42 Ne consegue che il secondo criterio menzionato nel punto 37 della presente sentenza non è sufficiente per attribuire natura penale alle misure previste dall'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento n. 1973/2004.

- 43 Per quanto riguarda il terzo criterio, occorre rilevare, oltre a quanto sottolineato al punto 41 della presente sentenza, che le sanzioni previste dall'articolo 138, paragrafo 1, secondo e terzo comma, del regolamento n. 1973/2004 hanno come unico effetto quello di privare l'agricoltore interessato dalla prospettiva di ottenere un aiuto.
- 44 Pertanto, le citate sanzioni non possono essere assimilate a sanzioni di natura penale sulla base del terzo criterio menzionato al punto 37 della presente sentenza.
- 45 Emerge da tutte le considerazioni suesposte che le caratteristiche delle sanzioni previste dall'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento n. 1973/2004 non consentono di considerare che esse debbano essere qualificate sanzioni di natura penale.
- 46 Di conseguenza, si deve rispondere alla questione sottoposta dichiarando che l'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento n. 1973/2004 deve essere interpretato nel senso che le misure previste nel secondo e nel terzo comma di tale disposizione, consistenti nell'escludere un agricoltore dal beneficio dell'aiuto per l'anno a titolo del quale ha presentato una falsa dichiarazione quanto alla superficie ammissibile e nel ridurre l'aiuto cui potrebbe avere diritto a titolo dei tre anni civili successivi per un importo corrispondente alla differenza tra la superficie dichiarata e la superficie determinata, non costituiscono sanzioni di natura penale.

Sulle spese

- 47 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 (Grande Sezione) dichiara:

L'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1973/2004 della Commissione, del 29 ottobre 2004, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio per quanto riguarda i regimi di sostegno di cui ai titoli IV e IV bis di detto regolamento e l'uso di superfici ritirate dalla produzione allo scopo di ottenere materie prime, deve essere interpretato nel senso che le misure previste nel secondo e nel terzo comma di tale disposizione, consistenti nell'escludere un agricoltore dal beneficio dell'aiuto per l'anno a titolo del quale ha presentato una falsa dichiarazione quanto alla superficie ammissibile e nel ridurre l'aiuto cui potrebbe avere diritto a titolo dei tre anni civili successivi per un importo corrispondente alla differenza tra la superficie dichiarata e la superficie determinata, non costituiscono sanzioni di natura penale.

Firme