

# Raccolta della giurisprudenza

## SENTENZA DELLA CORTE (Quarta Sezione)

### 13 dicembre 2012\*

«Tutela degli interessi finanziari dell'Unione — Regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 — Articoli 4 e 5 — Sanzione amministrativa — Misura amministrativa — Regolamento (CEE) n. 822/87 — Aiuti al magazzinaggio privato di mosti di uve concentrati — Origine comunitaria — Regolamento (CEE) n. 1059/83 — Contratto di magazzinaggio a lungo termine — Articolo 2, paragrafo 2 — Articolo 17, paragrafo 1, lettera b) — Diminuzione dell'aiuto in proporzione alla gravità dell'infrazione»

Nella causa C-670/11,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Conseil d'État (Francia), con decisione del 28 novembre 2011, pervenuta in cancelleria il 29 dicembre 2011, nel procedimento

# Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer)

contro

### Vinifrance SA,

### LA CORTE (Quarta Sezione),

composta dal sig. L. Bay Larsen, facente funzione di presidente della Quarta Sezione, dal sig. J.-C. Bonichot, dalle sig.re C. Toader (relatore), A. Prechal e dal sig. E. Jarašiūnas, giudici,

avvocato generale: sig.ra E. Sharpston

cancelliere: sig. V. Tourrès, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 3 ottobre 2012,

considerate le osservazioni presentate:

- per l'Établissement national des produits de l'agriculture e de la mer (FranceAgriMer), da H. Didier e F. Pinet, avocats;
- per il governo francese, da G. de Bergues, S. Menez e C. Candat, in qualità di agenti;
- per il governo polacco, da M. Szpunar e B. Majczyna, in qualità di agenti;
- per la Commissione europea, da B. Schima e D. Triantafyllou, in qualità di agenti,

IT

<sup>\*</sup> Lingua processuale: il francese.

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

ha pronunciato la seguente

### Sentenza

- La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione del regolamento (CEE) n. 822/87 del Consiglio, del 16 marzo 1987, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo (GU L 84, pag. 1), come modificato dal regolamento (CEE) n. 2253/88 del Consiglio, del 19 luglio 1988 (GU L 198, pag. 35; in prosieguo: il «regolamento n. 822/87»), del regolamento (CEE) n. 1059/83 della Commissione, del 29 aprile 1983, relativo ai contratti di magazzinaggio per il vino da tavola, il mosto di uve, il mosto di uve concentrato e il mosto di uve concentrato rettificato (GU L 116, pag. 77), come modificato dal regolamento (CE) n. 2646/1999 della Commissione, del 15 dicembre 1999 (GU L 324, pag. 10; in prosieguo: il «regolamento n. 1059/83»), nonché del 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).
- Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra l'Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer), succeduto all'Office national interprofessionnel des vins (Onivins), e la Vinifrance SA (in prosieguo: la «Vinifrance») in relazione al recupero totale degli aiuti al magazzinaggio percepiti da quest'ultima.

### Contesto normativo

- A La normativa relativa all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo
- 1. Il regolamento n. 822/87
- Risulta dall'articolo 1 nonché dall'allegato I, punto 6, del regolamento n. 822/87 che esso disciplina segnatamente il mosto di uve concentrato, definito come il mosto di uve non caramellizzato, ottenuto mediante disidratazione parziale del mosto di uve e «prodotto nella Comunità».
- 4 Al riguardo, l'articolo 32, paragrafi 1 e 2, di tale regolamento stabilisce quanto segue:
  - «1. È istituito un regime di aiuti al magazzinaggio privato:

(...)

- del mosto di uve, del mosto di uve concentrato e del mosto di uve concentrato rettificato.
- 2. La concessione degli aiuti di cui al paragrafo 1 è subordinata alla conclusione con gli organismi d'intervento (...) di un contratto di magazzinaggio a lungo termine».
- 2. Il regolamento n. 1059/83
- Risulta dall'articolo 1 del regolamento n. 1059/83 che quest'ultimo stabilisce le modalità di applicazione per la conclusione dei contratti di magazzinaggio.

- Il terzo considerando di tale regolamento indica che, poiché «i contratti sono conclusi tra gli organismi d'intervento e i produttori che ne fanno domanda[,] occorre definire che cosa si intenda per produttore e, tenuto conto degli obblighi ad esso imposti, esigere che sia proprietario del prodotto oggetto del magazzinaggio».
- 7 L'articolo 2 del medesimo regolamento così recita:
  - «1. Gli organismi d'intervento concludono contratti soltanto con produttori singoli o con gruppi di produttori.

Ai sensi del presente regolamento, per "produttore" si intende ogni persona fisica o giuridica ovvero ogni associazione di tali persone che trasformi o faccia trasformare:

- uve fresche in mosto di uve,
- mosto di uve in mosto di uve concentrato o mosto di uve concentrato rettificato,
- uve fresche, mosto di uve o mosto di uve parzialmente fermentato in vino da tavola.
- 2. Un produttore può concludere un contratto soltanto per un prodotto ottenuto a sua cura o sotto la sua responsabilità e di cui sia ancora il proprietario».
- 8 L'articolo 12 del medesimo regolamento fissa forfetariamente per giorno e per ettolitro l'importo dell'aiuto al magazzinaggio, valido per tutta l'Unione europea, in particolare per i mosti di uve.
- 9 L'articolo 17, paragrafo 1, del regolamento n. 1059/83 dispone quanto segue:
  - «Salvo caso di forza maggiore:
  - a) l'aiuto non è corrisposto se il produttore non adempie gli obblighi contratti a norma degli articoli 7, paragrafo 2, 15 e 16, nonché, eventualmente, dell'articolo 10, paragrafo 2;
  - b) se il produttore non adempie uno degli obblighi contratti a norma del presente regolamento o del contratto, diversi da quelli della lettera a), l'aiuto dovuto viene diminuito di un importo fissato dall'autorità competente secondo la gravità dell'infrazione commessa».
  - B Il regolamento n. 2988/95 relativo alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione
- 10 I considerando quarto, quinto ed ottavo del regolamento n. 2988/95 sono redatti come segue:

«considerando che l'efficacia [della] lotta contro gli atti [fraudolenti] 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 il diritto comunitario prevede sanzioni amministrative comunitarie nel quadro della politica agricola comune; che tali sanzioni dovranno anche essere previste in altri campi».

- 11 L'articolo 1 di tale regolamento prevede 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».
- Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 3, di detto regolamento, «[l]e 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».
- L'articolo 4 del medesimo regolamento, che figura al suo titolo II intitolato «Misure e sanzioni amministrative», così recita:
  - «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;

(...)

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.

(...)

- 4. Le misure previste dal presente articolo non sono considerate sanzioni».
- 14 L'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95 dispone quanto segue:
  - «Le irregolarità intenzionali o causate da negligenza possono comportare le seguenti sanzioni amministrative:
  - a) il pagamento di una sanzione amministrativa;
  - il versamento di un importo superiore alle somme indebitamente percette 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;

(...)».

## II - Fatti del procedimento principale e questioni pregiudiziali

- La Vinifrance è una società che esercita attività di vendita e mediazione nel settore dei vini sfusi e dei concentrati di uve. Nel dicembre 1997 tale società acquistava 34 408 ettolitri di mosti di uve da due fornitori italiani, le società Cantine Trapizzo e Far Vini. In esecuzione di due contratti di magazzinaggio a lungo termine stipulati il 23 gennaio ed il 4 febbraio 1998 con l'Onivins, la Vinifrance procedeva a far concentrare tali mosti di uve in Italia e ad immagazzinarli in Francia. Il primo contratto di magazzinaggio riguardava 8 110 ettolitri di mosti di uve concentrati forniti dalla società Cantine Trapizzo, mentre il secondo contratto riguardava 1 215 ettolitri forniti dalla società Far Vini. In forza dell'articolo 32 del regolamento n. 822/87 la Vinifrance percepiva a tale titolo, rispettivamente il 10 marzo ed il 6 aprile 1998, aiuti al magazzinaggio per un importo pari ad EUR 170 391,31 e ad EUR 23 280,79.
- Un controllo effettuato nei mesi di maggio, giugno e luglio 2000 da parte dell'Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole (ACOFA) presso la Vinifrance consentiva di accertare, da un lato, che la società Far Vini non esisteva più dal 1992 e che all'indirizzo riportato sulle fatture non corrispondeva alcuna impresa vinicola e, dall'altro, che la maggior parte dei mosti di uve che la Vinifrance aveva acquistato dalla società Cantine Trapizzo, in realtà, era stata fornita a quest'ultima dalla società Far Vini.
- Vista l'inesistenza della società Far Vini alla data della stipulazione dei contratti di vendita, il rapporto dell'ACOFA concludeva in sostanza che l'origine comunitaria dei mosti di uve forniti direttamente o indirettamente dalla società Far Vini era incerta e non era dimostrato che la Vinifrance fosse la proprietaria dei medesimi. Invece, l'ACOFA non pare aver contestato l'origine comunitaria e la proprietà dei mosti di uve che la Vinifrance aveva acquistato dalla società Cantine Trapizzo, ma che non erano stati forniti a quest'ultima dalla società Far Vini, cioè di un quantitativo, precedentemente alla concentrazione, di 4 587,80 ettolitri di mosti di uve rispetto ai 34 408 ettolitri interessati.
- Alla luce del rapporto dell'ACOFA il direttore dell'Onivins, con decisione del 23 dicembre 2003, disponeva la revoca totale degli aiuti al magazzinaggio che erano stati versati alla Vinifrance, considerando in sostanza che quest'ultima non era in grado di dimostrare che i mosti di uve forniti direttamente o indirettamente dalla società Far Vini avevano origine comunitaria né peraltro che essa ne era la proprietaria.
- Con ricorso proposto il 16 gennaio 2004 dinanzi al tribunal administratif di Montpellier, la Vinifrance chiedeva l'annullamento di tale decisione. Con sentenza del 15 giugno 2007 detto giudice annullava la decisione summenzionata per il motivo che l'Onivins non poteva legittimamente richiedere la restituzione totale dell'aiuto.
- Infatti, secondo il tribunal administratif di Montpellier, l'articolo 17, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1059/83 consente di richiedere soltanto una restituzione parziale, in proporzione alla gravità dell'infrazione commessa dal produttore. Orbene, detto tribunale considerava che le violazioni contestate alla Vinifrance rientrassero nell'ambito di applicazione di tale articolo 17. In particolare, esso constatava che la censura, vertente sulla circostanza che la Vinifrance non poteva dimostrare l'origine comunitaria e la proprietà dei mosti di uve, era fondata soltanto per una parte e non per la totalità dei mosti di uve interessati dai contratti di magazzinaggio. Pertanto, detto giudice dichiarava che la decisione dell'Onivins era illegittima nella parte in cui richiedeva una restituzione integrale dell'aiuto, compresa la parte legittimamente concessa.
- L'Office national interprofessionnel des fruits, des légumes, des vins et de l'horticulture (Viniflhor), succeduto nei diritti dell'Onivins, proponeva appello avverso tale pronuncia dinanzi alla cour administrative d'appel di Marsiglia. Con sentenza del 15 giugno 2009 tale giudice respingeva detto ricorso considerando, in particolare, che il tribunal administratif di Montpellier avesse correttamente applicato l'articolo 17, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1059/83. In particolare, esso riteneva

che la mera circostanza che il direttore dell'Onivins avesse richiesto la restituzione totale dell'aiuto, compresa la parte relativa ai mosti di uve la cui origine e proprietà non erano state contestate dall'ACOFA, fosse sufficiente per concludere, in ogni caso, che tale decisione era inficiata da un errore di diritto.

- 22 Il FranceAgriMer, organismo succeduto al Viniflhor, proponeva ricorso per cassazione avverso tale sentenza dinanzi al Conseil d'État, sostenendo in particolare che la cour administrative d'appel di Marsiglia aveva commesso un errore di diritto, da un lato, considerando che il direttore dell'Onivins con la sua decisione non potesse richiedere la restituzione totale dell'aiuto percepito dalla Vinifrance e, dall'altro, desumendo da tale circostanza che detta decisione dovesse essere integralmente annullata.
- Infatti, secondo il FranceAgriMer, le irregolarità commesse non rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 17 del regolamento n. 1059/83. Pertanto, in mancanza di una disposizione espressa prevista da tale normativa settoriale relativa alle irregolarità contestate, nel caso di specie, la circostanza che la Vinifrance non avesse dimostrato di essere proprietaria dei mosti di uve, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento n. 1059/83, né che i medesimi avessero origine comunitaria come richiesto dal regolamento n. 822/87, siffatte irregolarità, che determinano la nullità dei contratti di magazzinaggio sul cui fondamento gli aiuti erano stati versati, dovrebbero comportare un provvedimento di revoca del vantaggio indebitamente ottenuto. Il FranceAgriMer sostiene pertanto che, sulla base del regolamento n. 2988/95, l'Onivins poteva legittimamente richiedere la restituzione totale dei due aiuti al magazzinaggio privato che erano stati concessi alla Vinifrance. In subordine, tale organismo d'intervento sostiene che la decisione dell'Onivins avrebbe dovuto essere annullata non già nella sua interezza, bensì unicamente là dove richiedeva la restituzione di quella parte dell'aiuto per cui non era stato messo in dubbio il rispetto delle condizioni regolamentari.
- In tali circostanze, il Conseil d'État ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:
  - «1) Se, quando risulta che un produttore, che ha beneficiato di aiuti comunitari al magazzinaggio di mosti di uve concentrati come contropartita della stipulazione con l'organismo nazionale d'intervento di un contratto di magazzinaggio, ha acquistato da una società fittizia o inesistente i mosti di uve che ha poi fatto concentrare sotto la sua responsabilità prima di immagazzinarli, lo stesso produttore possa essere qualificato come "proprietario" dei mosti di uve concentrati ai sensi delle disposizioni di cui al paragrafo 2 dell'articolo 2 del regolamento (...) n. 1059/83 (...); se sia possibile applicare l'articolo 17 del medesimo regolamento quando il contratto di magazzinaggio concluso con l'organismo nazionale d'intervento è inficiato da un vizio di particolare gravità, riguardante in particolare la circostanza che la società che ha stipulato il contratto con l'organismo nazionale d'intervento non possa essere considerata quale proprietaria dei prodotti immagazzinati.
  - 2) Se, quando un regolamento settoriale, come il regolamento (...) n. 822/87 (...), istituisce un sistema di aiuti comunitari senza corredarlo di un regime sanzionatorio in caso di violazione delle relative disposizioni, nell'ipotesi in cui ricorra siffatta violazione, trovi applicazione il regolamento n. 2988/95 (...).
  - 3) Se, quando un operatore economico è venuto meno agli obblighi previsti da un regolamento comunitario settoriale, come il regolamento n. 1059/83, e alle condizioni da questo fissate per conferire il diritto al beneficio degli aiuti comunitari e quando tale regolamento settoriale prevede, come nel caso dell'articolo 17 del regolamento summenzionato, un regime di misure o di sanzioni, detto regime si applichi ad esclusione di ogni altro regime previsto dal diritto dell'Unione (...), anche nel caso in cui l'inadempimento in questione arrechi pregiudizio agli interessi finanziari dell'Unione (...); ovvero se il regime di misure e di sanzioni amministrative previsto dal regolamento n. 2988/95, ricorrendo siffatto inadempimento, sia al contrario l'unico applicabile, ovvero ancora se siano applicabili entrambi i regolamenti.

- 4) Nel caso in cui il regolamento settoriale e il regolamento n. 2988/95 siano entrambi applicabili, quale debba essere il combinato disposto delle rispettive disposizioni ai fini della determinazione delle misure e delle sanzioni da applicare.
- 5) Se, quando un operatore economico ha commesso ripetute violazioni del diritto dell'Unione e alcune di queste violazioni rientrano nell'ambito di applicazione del regime di misure o di sanzioni previsto da un regolamento settoriale, mentre altre costituiscono irregolarità ai sensi del regolamento n. 2988/95, trovi applicazione solo quest'ultimo regolamento».

### III - Sulle questioni pregiudiziali

## A - Sulla prima parte della prima questione

- Con la prima parte della sua prima questione il giudice del rinvio chiede in sostanza se, in un'ipotesi come quella di cui trattasi nel procedimento principale, in cui l'inesistenza della società che si ritiene abbia venduto mosti di uve implica che l'origine comunitaria di questi ultimi non possa essere dimostrata, il produttore che ha acquistato tali mosti di uve da detta società possa nondimeno stipulare validamente un contratto di magazzinaggio avente ad oggetto i medesimi, anche per quanto riguarda l'obbligo di essere «ancora il proprietario» di tali mosti di uve, come previsto dall'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento n. 1059/83, e beneficiare quindi a tale titolo di un aiuto al magazzinaggio in forza del regolamento n. 822/87.
- Si deve rilevare che l'articolo 2 del regolamento n. 1059/83, pur definendo indubbiamente la nozione di «produttore» ai sensi di tale regolamento e richiedendo, in particolare, che esso sia «proprietario» dei mosti di uve per poter validamente stipulare con un organismo d'intervento un contratto di magazzinaggio che conferisca il diritto ad un aiuto al magazzinaggio, non definisce la nozione di «proprietario».
- Tale regolamento stabilisce soltanto le modalità di applicazione del regolamento n. 822/87 per quanto riguarda i contratti di magazzinaggio che conferiscono il diritto a ricevere un aiuto al magazzinaggio.
- Orbene, come correttamente rilevato dal FranceAgriMer e dalla Commissione europea, la questione se un operatore possa essere qualificato «proprietario» ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento n. 1059/83 e, di conseguenza, possa stipulare un contratto di magazzinaggio che conferisca il diritto ad un aiuto al magazzinaggio è concepibile unicamente nell'ipotesi in cui i mosti di uve rientrino nell'ambito di applicazione materiale del regolamento n. 822/87. A questo proposito, non è contestato che, in applicazione della normativa di cui trattasi, soltanto mosti di uve di origine comunitaria potevano conferire il diritto ad un aiuto al magazzinaggio come quello previsto dal regolamento in parola.
- Nel procedimento principale è pacifico che la Vinifrance non ha prodotto essa stessa i mosti di uve, ma li ha acquistati mediante contratto di vendita. Orbene, risulta che tale contratto di vendita era stato concluso con una società che non esisteva giuridicamente al momento della stipulazione del medesimo e che, pertanto, l'origine comunitaria dei mosti di uve forniti direttamente o indirettamente da tale società non poteva essere dimostrata.
- In tali circostanze, indipendentemente dalla questione se la Vinifrance, in quanto «produttore», fosse proprietaria di diritto o di fatto delle merci di cui trattasi, non potendosi ritenere che queste fossero mosti di uve di origine comunitaria, siffatto operatore non può in ogni caso essere considerato acquirente di mosti di uve che rientrano nell'ambito di applicazione del regolamento n. 822/87 e che gli consentono di beneficiare di un aiuto al magazzinaggio in forza di tale regolamento.

- Sulla scorta di quanto precede, si deve rispondere alla prima parte della prima questione dichiarando che, in una situazione come quella di cui trattasi nel procedimento principale, in cui l'inesistenza della società che si ritiene abbia venduto mosti di uve comporta che l'origine comunitaria di questi ultimi non possa essere accertata, il produttore che ha acquistato tali mosti di uve da detta società non può, in ogni caso, beneficiare di un aiuto al magazzinaggio in forza del regolamento n. 822/87.
  - B Sulla seconda parte della prima questione nonché sulle questioni seconda, terza, quarta e quinta
- Con la seconda parte della sua prima questione nonché con le sue questioni seconda, terza, quarta e quinta, il giudice del rinvio chiede in sostanza se l'articolo 17, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1059/83 debba essere interpretato nel senso che il regime sanzionatorio da esso previsto si applica al caso in cui un produttore abbia beneficiato di aiuti al magazzinaggio benché i mosti di uve oggetto dei contratti di magazzinaggio presentati a sostegno delle domande di aiuti, contrariamente a quanto disposto dal regolamento n. 822/87, non avessero per la maggior parte origine comunitaria. Inoltre, con queste stesse questioni, tale giudice intende accertare se ed in quale misura le disposizioni del regolamento n. 2988/95 possano costituire una base giuridica complementare o alternativa per sanzionare siffatte irregolarità.

# 1. Osservazioni presentate alla Corte

- Il FranceAgriMer ed il governo francese deducono in sostanza che l'articolo 17 del regolamento n. 1059/83 non è volto a disciplinare la repressione di irregolarità come quelle di cui trattasi nel procedimento principale. Infatti, da un lato, il paragrafo 1, lettera a), di tale articolo predisporrebbe un regime sanzionatorio per le violazioni degli obblighi sanciti da talune disposizioni di detto regolamento restrittivamente elencate, ma che non rileverebbero nel procedimento principale. Dall'altro, il paragrafo 1, lettera b), di detto articolo 17 prevederebbe certamente una sanzione per la violazione di obblighi diversi sanciti in tale regolamento o nei contratti di magazzinaggio. Tuttavia, tale sanzione, rappresentata da una diminuzione dell'aiuto versato in funzione della gravità dell'infrazione commessa, non potrebbe applicarsi a vizi così gravi come l'insussistenza della qualità di proprietario dei mosti di uve, che integra una violazione dell'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento n. 1059/83, oppure come l'impossibilità di dimostrare l'origine comunitaria dei mosti di uve per i quali è stato ottenuto l'aiuto al magazzinaggio, la quale costituirebbe una violazione di un obbligo fondamentale ed intrinseco alla concessione di un aiuto al magazzinaggio quale previsto dal regolamento n. 822/87.
- In particolare il governo francese considera che l'articolo 17 del regolamento n. 1059/83 predispone sanzioni collegate all'esecuzione dei contratti di magazzinaggio. Orbene, le irregolarità rilevate nel procedimento principale riguardano i requisiti stessi per la stipulazione di detti contratti e, di conseguenza, la validità dei medesimi per la concessione degli aiuti al magazzinaggio.
- In mancanza di una sanzione definita nella normativa settoriale applicabile, nella fattispecie i regolamenti nn. 822/87 e 1059/83, il FranceAgriMer ed il governo francese ritengono che il regolamento n. 2988/95 sia applicabile giacché le violazioni addebitate costituiscono irregolarità ai sensi dell'articolo 1 di quest'ultimo regolamento. A tale proposito essi deducono che la Corte ha certamente già dichiarato che l'articolo 5 di tale regolamento non può fungere da base giuridica per infliggere una sanzione amministrativa. Tuttavia, essi ritengono che l'articolo 4 di detto regolamento, nella parte in cui sancisce il principio generale del diritto dell'Unione secondo il quale sussiste un obbligo di restituzione di qualunque aiuto comunitario indebitamente percepito, possa costituire la base giuridica ai fini della restituzione totale degli aiuti al magazzinaggio di cui trattasi nel procedimento principale.
- Il governo polacco ritiene dal canto suo che, qualora una normativa settoriale non preveda l'imposizione di una sanzione al fine di reprimere un'irregolarità, debbano essere applicate le sanzioni che sono previste nel diritto nazionale, ove esistenti. Ciò posto, tale governo rileva che l'obbligo di

restituire un aiuto indebitamente percepito rientra nella nozione di «misura amministrativa», ai sensi dell'articolo 4 del regolamento n. 2988/95, e non osta a che una sanzione amministrativa sia inflitta in aggiunta a siffatta restituzione.

- La Commissione ha inizialmente dedotto che, giacché le due violazioni normative constatate riguardavano soltanto una parte dei mosti di uve di cui trattasi nel procedimento principale, la decisione di revoca totale dei due aiuti al magazzinaggio adottata dall'organismo d'intervento francese implicava in realtà due aspetti.
- Da un lato, tale decisione avrebbe comportato la revoca della parte di aiuti al magazzinaggio collegati ai quantitativi di mosti di uve dei quali la Vinifrance non aveva provato di essere «proprietari[a]» né aveva provato l'origine comunitaria. Al riguardo, la Commissione rilevava che, ai sensi della giurisprudenza della Corte, una revoca siffatta sarebbe la semplice conseguenza della constatazione che le condizioni richieste per l'ottenimento del beneficio previsto dalla normativa dell'Unione non erano soddisfatte, rendendo indebito l'aiuto e giustificando, di conseguenza, l'obbligo di restituirlo.
- Dall'altro, per quanto riguarda la revoca della parte di aiuti collegati ai quantitativi di mosti di uve provenienti esclusivamente dalla società Cantine Trapizzo e per i quali non sarebbe stata accertata alcuna violazione degli obblighi regolamentari, la Commissione sosteneva che tale capo di detta decisione doveva intendersi come una sanzione. Tuttavia, essa non rinverrebbe in tal senso alcuna base giuridica né nel regolamento n. 2988/95, né nei regolamenti settoriali nn. 822/87 e 1059/83, e nemmeno nel diritto nazionale.
- Tuttavia, in udienza, la Commissione ha indicato che, non essendo più possibile, dopo la concentrazione, distinguere i mosti di uve di origine comunitaria da quelli di origine non comunitaria, essa considerava ormai che, in circostanze siffatte, dovesse essere recuperata la totalità degli aiuti al magazzinaggio mediante una misura amministrativa.
  - 2. Risposta della Corte
  - a) Considerazioni di ordine generale sul regolamento n. 2988/95
- Si deve ricordare che l'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95 introduce una normativa generale relativa a controlli omogenei e a misure e sanzioni amministrative riguardanti irregolarità relative al diritto comunitario, 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 (sentenze del 24 giugno 2004, Handlbauer, C-278/02, Racc. pag. I-6171, punto 31, e del 22 dicembre 2010, Corman, C-131/10, Racc. pag. I-14199, punto 36).
- Dal quarto considerando del regolamento n. 2988/95 emerge quindi che l'efficacia della lotta contro gli atti fraudolenti lesivi degli interessi finanziari dell'Unione richiede la predisposizione di un contesto giuridico comune a tutti i settori contemplati dalle politiche dell'Unione. Inoltre, secondo il quinto considerando del medesimo regolamento, le condotte che danno luogo a irregolarità, nonché le misure e le sanzioni amministrative relative, sono previste in normative settoriali conformi al regolamento n. 2988/95 (sentenza del 1º luglio 2004, Gerken, C-295/02, Racc. pag. I-6369, punto 55).
- Nel settore dei controlli e delle sanzioni delle irregolarità commesse nell'ambito del diritto dell'Unione, il legislatore dell'Unione, adottando il regolamento n. 2988/95, ha stabilito una serie di principi e ha richiesto che, come regola generale, tutte le normative settoriali rispettino tali principi (v., in particolare, sentenze dell'11 marzo 2008, Jager, C-420/06, Racc. pag. I-1315, punto 61; del 21 luglio 2011, Beneo-Orafti, C-150/10, Racc. pag. I-6843, punto 69, nonché del 4 ottobre 2012, ED & F Man

Alcohols, C-669/11, punto 45). Inoltre, discende da tale regolamento che esso si applica altresì alle normative settoriali esistenti al momento della sua entrata in vigore (v., in tal senso, sentenza del 17 luglio 1997, National Farmers' Union e a., C-354/95, Racc. pag. I-4559, punto 39).

- Il regolamento n. 2988/95 è volto a disciplinare qualsiasi ipotesi in cui si evidenzi un'«irregolarità», ai sensi dell'articolo 1 del medesimo, ovvero una 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, mediante la diminuzione o la soppressione di entrate provenienti da risorse proprie percepite direttamente per conto dell'Unione, oppure mediante una spesa indebita.
- Al riguardo, qualsiasi «irregolarità» ai sensi dell'articolo 1 di tale regolamento dà luogo all'applicazione di misure e di sanzioni amministrative (v., in tal senso, sentenza del 5 giugno 2012, Bonda, C-489/10, punto 33).
- L'articolo 4, paragrafo 1, primo trattino, del regolamento n. 2988/95 dispone quindi che ogni irregolarità comporta, in linea generale, la revoca del vantaggio indebitamente ottenuto, segnatamente mediante l'obbligo di versare o rimborsare gli importi dovuti o indebitamente percepiti.
- Per quanto attiene alle irregolarità intenzionali o causate da negligenza, l'articolo 5 di tale regolamento si limita a stabilire che esse possono comportare determinate sanzioni amministrative elencate in tale articolo (v. sentenza del 28 ottobre 2010, SGS Belgium e a., C-367/09, Racc. pag. I-10761, punto 35).
- Detta disposizione non stabilisce con precisione quale delle sanzioni che elenca debba applicarsi in un caso di irregolarità che leda gli interessi finanziari dell'Unione (v. sentenze citate SGS Belgium e a., punto 36, nonché ED & F Man Alcohols, punto 46).
- <sup>49</sup> Infatti, dall'articolo 2 del regolamento n. 2988/95, segnatamente dal suo paragrafo 3, in combinato disposto con i considerando quinto e ottavo di tale regolamento, risulta che spetta al legislatore dell'Unione adottare normative settoriali che stabiliscano sanzioni amministrative, alla stregua di quelle già esistenti al momento dell'adozione di tale regolamento nell'ambito della politica agricola comune (v. sentenza SGS Belgium e a., cit., punto 37).
- 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 costituisce una sanzione amministrativa (v., in tal senso, sentenza Bonda, cit., punto 34). Tuttavia, secondo la giurisprudenza della Corte, una sanzione del genere, anche di carattere non penale, può essere inflitta solo qualora abbia un fondamento giuridico chiaro ed inequivocabile (v. sentenze del 14 dicembre 2000, Emsland-Stärke, C-110/99, Racc. pag. I-11569, punto 56; dell'11 luglio 2002, Käserei Champignon Hofmeister, C-210/00, Racc. pag. I-6453, punto 52, nonché del 6 aprile 2006, ED & F Man Sugar, C-274/04, Racc. pag. I-3269, punto 15), e può di conseguenza essere inflitta unicamente in base a tali sole disposizioni (v., in tal senso, sentenza SGS Belgium e a., cit., punto 43).
  - b) Sull'articolazione dei regolamenti settoriali nn. 822/87 e 1059/83 rispetto al regolamento n. 2988/95
- Nell'ambito del sistema di aiuti al magazzinaggio predisposto dal regolamento n. 822/87, si deve rilevare che soltanto il magazzinaggio di mosti di uve di origine comunitaria può essere oggetto di questi aiuti. Peraltro, ai sensi dell'articolo 32, paragrafo 2, di tale regolamento, la concessione di un aiuto siffatto è subordinata alla conclusione da parte del produttore, con uno o più organismi d'intervento, di uno o più contratti di magazzinaggio la cui validità è una condizione di ammissibilità alla concessione di detti aiuti.

- Il mancato rispetto dell'obbligo relativo all'origine comunitaria dei mosti di uve costituisce una violazione di disposizioni del diritto dell'Unione che arreca pregiudizio al bilancio dell'Unione comportando una spesa indebita. Una tale violazione rientra pertanto nella nozione di «irregolarità» ai sensi dell'articolo 1 del regolamento n. 2988/95.
  - i) Sulla possibilità d'infliggere una sanzione sulla base dell'articolo 17, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1059/83
- Per quanto riguarda la questione se siffatta irregolarità, ai sensi dell'articolo 1 del regolamento n. 2988/95, possa essere sanzionata sulla base dell'articolo 17, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1059/83, che costituisce una normativa settoriale, si deve rilevare che tale articolo 17, paragrafo 1, prevede due tipologie di sanzioni.
- Infatti, da un lato, l'articolo 17, paragrafo 1, lettera a), di tale regolamento prevede che l'aiuto al magazzinaggio non è corrisposto se il produttore non adempie gli obblighi contratti a norma degli articoli 7, paragrafo 2, 15 e 16, nonché, eventualmente, dell'articolo 10, paragrafo 2, di questo stesso regolamento. Obblighi siffatti, che non sono controversi nel procedimento principale, riguardano in sostanza le condizioni di esecuzione del contratto di magazzinaggio che vincola il produttore all'organismo d'intervento e vertono sull'eventuale resistenza di tale produttore ai controlli che possono essere effettuati da detto organismo nonché sulle condizioni stesse del magazzinaggio dei mosti di uve oggetto di detto contratto.
- Dall'altro, la lettera b) di detto articolo 17, paragrafo 1, prevede, con riferimento agli altri obblighi imposti al produttore in forza di tale regolamento o del contratto di magazzinaggio, che le violazioni di detti obblighi comportano una diminuzione dell'aiuto secondo la gravità dell'infrazione commessa.
- A tale proposito, si deve rilevare che, nei regolamenti antecedenti il regolamento n. 1059/83, la disposizione corrispondente all'articolo 17 di quest'ultimo regolamento prevedeva soltanto l'applicazione di una sanzione unica, consistente nella revoca pura e semplice dell'aiuto, senza disporre espressamente la possibilità di procedere ad una diminuzione dell'aiuto concesso nel caso in cui l'operatore avesse violato uno degli obblighi sanciti in tali regolamenti. Infatti, l'articolo 15, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 2015/76 della Commissione, del 13 agosto 1976, relativo ai contratti di magazzinaggio per il vino da pasto, il mosto di uve e il mosto di uve concentrato (GU L 221, pag. 20), nonché l'articolo 16, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 2600/79 della Commissione, del 23 novembre 1979, relativo ai contratti di magazzinaggio per il vino da tavola, il mosto di uve e il mosto di uve concentrato (GU L 297, pag. 15), disponevano che «[s]alvo caso di forza maggiore, l'aiuto non viene corrisposto se il produttore non adempie agli obblighi contrattuali».
- In tali condizioni, si deve necessariamente constatare che, adottando l'articolo 17 del regolamento n. 1059/83, il legislatore dell'Unione ha inteso operare una distinzione ed una gradazione delle sanzioni tra, da un lato, la violazione di obblighi restrittivamente identificati, per la quale la sanzione da applicare consisteva in una revoca pura e semplice dell'aiuto, e, dall'altro, le violazioni di obblighi contrattuali o regolamentari meno significativi per le quali una diminuzione dell'aiuto in proporzione alla gravità rappresentava una sanzione più appropriata.
- Risulta da quanto precede che, come correttamente sostenuto dal FranceAgriMer, dal governo francese e dalla Commissione, la sanzione prevista all'articolo 17, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1059/83 si applica alla repressione di irregolarità relative alle condizioni di esecuzione del contratto di magazzinaggio e che risultano meno gravi di quelle individuate alla lettera a) di tale articolo 17, paragrafo 1. Al contrario, l'articolo 17, paragrafo 1, lettera b), di detto regolamento non è applicabile per sanzionare gravi vizi che inficiano la validità stessa di un contratto di magazzinaggio presentato a sostegno di una domanda di aiuto al magazzinaggio, i quali rimettono direttamente in discussione l'ammissibilità del produttore agli aiuti al magazzinaggio.

- <sup>59</sup> Qualora l'origine comunitaria dei mosti di uve oggetto del contratto di magazzinaggio presentato a sostegno di una domanda di aiuti non sia dimostrata, tale circostanza è sufficiente di per sé ad impedire che un contratto siffatto possa validamente conferire il diritto ad un aiuto al magazzinaggio in forza del regolamento n. 822/87.
  - ii) Sulla possibilità di applicare una sanzione amministrativa o una misura amministrativa sulla base del regolamento n. 2988/95
- 60 Si deve inoltre determinare se, in mancanza di una sanzione prevista nella normativa settoriale applicabile, un'irregolarità siffatta, ai sensi dell'articolo 1 del regolamento n. 2988/95, possa comportare, sulla base di tale regolamento, l'applicazione di una sanzione amministrativa o, se del caso, di una misura amministrativa.
- Al riguardo si deve ricordare che, nell'ambito della protezione degli interessi finanziari dell'Unione, l'articolo 5 del regolamento n. 2988/95 non costituisce una base giuridica sufficiente per infliggere una sanzione amministrativa, dal momento che l'applicazione di una sanzione richiede che, prima della commissione dell'irregolarità di cui trattasi, o il legislatore dell'Unione abbia adottato una normativa settoriale che definisca siffatta sanzione, o, eventualmente, qualora una simile normativa non sia stata ancora adottata a livello dell'Unione, il diritto dello Stato membro in cui l'irregolarità in questione è stata commessa abbia previsto l'imposizione di una sanzione amministrativa (v., in tal senso, sentenze citate SGS Belgium e a., punto 43, nonché ED & F Man Alcohols, punto 47).
- Ne consegue che, in circostanze come quelle di cui trattasi nel procedimento principale, in mancanza nella normativa settoriale e nella normativa nazionale di una disposizione che preveda l'applicazione di una sanzione, l'«irregolarità» di cui trattasi non può comportare una «sanzione» ai sensi dell'articolo 5 del regolamento n. 2988/95.
- 63 Si pone pertanto la questione se un'irregolarità siffatta, ai sensi dell'articolo 1 del regolamento n. 2988/95, possa nondimeno comportare l'applicazione di una misura amministrativa ai sensi dell'articolo 4 di tale regolamento.
- Occorre osservare a tale proposito che, nell'ambito della politica agricola comune, allorché il legislatore dell'Unione fissa condizioni di ammissibilità per la concessione di un aiuto, l'esclusione conseguente all'inosservanza di una di dette condizioni costituisce non già una sanzione, ma la semplice conseguenza del mancato rispetto di dette condizioni previste dalla legge (v. sentenze del 24 maggio 2007, Maatschap Schonewille-Prins, C-45/05, Racc. pag. I-3997, punto 47, e del 24 maggio 2012, Hehenberger, C-188/11, punto 37).
- Pertanto, l'obbligo di restituire un beneficio indebitamente percepito tramite una pratica irregolare non viola il principio di legalità. Infatti, l'accertamento che le condizioni richieste per l'ottenimento del beneficio previsto dal diritto dell'Unione sono state create artificiosamente rende in ogni caso indebito il vantaggio conseguito e giustifica, di conseguenza, l'obbligo di restituzione (v., in tal senso, sentenze Emsland-Stärke, cit., punto 56, e del 4 giugno 2009, Pometon, C-158/08, Racc. pag. I-4695, punto 28).
- Orbene, riguardo agli aiuti dispensati dal bilancio dell'Unione nell'ambito della politica agricola comune, la Corte ha già avuto occasione di dichiarare che l'esercizio da parte dello Stato membro di un potere discrezionale circa l'opportunità di imporre o meno la restituzione degli aiuti indebitamente o illegalmente concessi sarebbe incompatibile con gli obblighi che la normativa dell'Unione applicabile in tali settori impone alle amministrazioni nazionali di recuperare gli aiuti indebitamente o illegalmente versati (sentenza SGS Belgium e a., cit., punto 50).

- Ne consegue che, in circostanze come quelle di cui trattasi nel procedimento principale, ove le irregolarità accertate comportano che i contratti di magazzinaggio non potevano essere considerati validamente stipulati per ottenere gli aiuti al magazzinaggio controversi, le autorità nazionali devono applicare una misura amministrativa, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, primo trattino, del regolamento n. 2988/95, volta a richiedere la restituzione degli aiuti indebitamente percepiti.
- A tale proposito, si deve precisare che, nelle circostanze di cui al procedimento principale, le irregolarità contestate riguardavano la maggior parte dei mosti di uve, poiché dei 34 408 ettolitri in questione, 29 821 ettolitri provenivano direttamente od indirettamente dalla società Far Vini, società inesistente, mentre soltanto 4 587 ettolitri erano stati regolarmente forniti dalla società Cantine Trapizzo.
- 69 Risulta inoltre dalla decisione di rinvio che i suddetti 4 587 ettolitri sono stati oggetto del contratto di magazzinaggio che ha comportato il versamento di una somma pari ad EUR 170 391,31 in data 10 marzo 1998. Quindi, tali quantitativi sarebbero stati mescolati ai mosti di uve forniti dalla società Cantine Trapizzo, per i quali però quest'ultima si era essa stessa rifornita dalla società Far Vini.
- In questa situazione, in cui i mosti di uve di origine comunitaria non sono stati separatamente oggetto di uno dei due contratti di magazzinaggio, accertamento che spetta al giudice del rinvio, quest'ultimo potrà eventualmente concludere che, poiché i mosti di uve di origine comunitaria sono stati mescolati con i mosti di origine non comunitaria, in modo da non poter più essere identificati né separati in esito alle operazioni di concentrazione, questi due contratti di magazzinaggio erano nel loro complesso irregolari rispetto alla condizione vertente sull'origine comunitaria dei mosti di uve di cui trattasi.
- Ne risulterebbe che, come dedotto dal FranceAgriMer e dal governo francese nonché dalla Commissione in udienza, i due contratti di magazzinaggio non potevano validamente conferire il diritto agli aiuti al magazzinaggio di cui trattasi nel procedimento principale, con la conseguenza che le autorità nazionali possono richiedere la restituzione totale degli aiuti che sono stati pertanto indebitamente versati alla Vinifrance.
- Tenuto conto di quanto precede, si deve rispondere alla seconda parte della prima questione nonché alle questioni seconda, terza, quarta e quinta che, in circostanze come quelle di cui trattasi nel procedimento principale:
  - l'articolo 17, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1059/83 non può costituire il fondamento giuridico per sanzionare la violazione da parte del produttore dell'obbligo, previsto dal regolamento n. 822/87, secondo il quale i mosti di uve che possono conferire il diritto ad un aiuto al magazzinaggio devono avere origine comunitaria;
  - non rinvenendosi, né nella normativa settoriale né nella normativa nazionale, disposizioni che prevedono l'applicazione di una sanzione, le irregolarità di cui trattasi non possono comportare una «sanzione» ai sensi dell'articolo 5 del regolamento n. 2988/95, e
  - le autorità nazionali devono applicare una misura amministrativa, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, primo trattino, del regolamento n. 2988/95, consistente nel richiedere la restituzione totale degli aiuti indebitamente percepiti, purché sia dimostrato, circostanza che il giudice del rinvio dovrà accertare, che i due contratti di magazzinaggio di cui trattasi nel procedimento principale riguardavano ciascuno, in tutto o in parte, mosti di uve che non possono essere considerati come aventi origine comunitaria e che sono stati mescolati, nell'ambito delle operazioni di concentrazione e di magazzinaggio, con mosti di uve di origine comunitaria.

### Sulle spese

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

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

- 1) In una situazione come quella di cui trattasi nel procedimento principale, in cui l'inesistenza della società che si ritiene abbia venduto mosti di uve comporta che l'origine comunitaria di questi ultimi non possa essere accertata, il produttore che ha acquistato tali mosti di uve da detta società non può, in ogni caso, beneficiare di un aiuto al magazzinaggio in forza del regolamento (CEE) n. 822/87 del Consiglio, del 16 marzo 1987, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo, come modificato dal regolamento (CEE) n. 2253/88 del Consiglio, del 19 luglio 1988.
- 2) In circostanze come quelle di cui trattasi nel procedimento principale:
  - l'articolo 17, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (CEE) n. 1059/83 della Commissione, del 29 aprile 1983, relativo ai contratti di magazzinaggio per il vino da tavola, il mosto di uve, il mosto di uve concentrato e il mosto di uve concentrato rettificato, come modificato dal regolamento (CE) n. 2646/1999 della Commissione, del 15 dicembre 1999, non può costituire il fondamento giuridico per sanzionare la violazione da parte del produttore dell'obbligo, previsto dal regolamento n. 822/87, come modificato dal regolamento n. 2253/88, secondo il quale i mosti di uve che possono conferire il diritto ad un aiuto al magazzinaggio devono avere origine comunitaria;
  - non rinvenendosi, né nella normativa settoriale né nella normativa nazionale, disposizioni che prevedono l'applicazione di una sanzione, le irregolarità di cui trattasi non possono comportare una «sanzione» ai sensi dell'articolo 5 del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio, del 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità, e
  - le autorità nazionali devono applicare una misura amministrativa, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, primo trattino, del regolamento n. 2988/95, consistente nel richiedere la restituzione totale degli aiuti indebitamente percepiti, purché sia dimostrato, circostanza che il giudice del rinvio dovrà accertare, che i due contratti di magazzinaggio di cui trattasi nel procedimento principale riguardavano ciascuno, in tutto o in parte, mosti di uve che non possono essere considerati come aventi origine comunitaria e che sono stati mescolati, nell'ambito delle operazioni di concentrazione e di magazzinaggio, con mosti di uve di origine comunitaria.

Firme