SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)
16 marzo 2006 *

Nel procedimento C-94/05,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dal Bundesverwaltungsgericht (Germania) con decisione 9 dicembre 2004, pervenuta in cancelleria il 22 febbraio 2005, nella causa

Emsland-Stärke GmbH

contro

Landwirtschaftskammer Hannover,

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta dal sig. C.W.A. Timmermans, presidente di sezione, dai sigg. J. Makarczyk, R. Schintgen, G. Kūris e J. Klučka (relatore), giudici,

* Lingua processuale: il tedesco.

avvocato generale: sig. A. Tizzano
cancelliere: sig.ra K. Sztranc, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 15 dicembre 2005,

considerate le osservazioni presentate:

— per la Emsland-Stärke GmbH, dal sig. L. Harings, Rechtsanwalt;

— per la Commissione delle Comunità europee, dai sigg. J.C. Schieferer e F. Erlbacher, in qualità di agenti,

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

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sulla validità e sull'interpretazione dell'art. 13, n. 4, del regolamento (CE) della Commissione 17 gennaio 1995, n. 97, che stabilisce le modalità d'applicazione del regolamento (CEE) n. 1766/92 del Consiglio per quanto concerne il prezzo minimo e l'indennità compensativa da

pagare ai produttori di patate nonché del regolamento (CE) n. 1868/94 del Consiglio che istituisce un regime di contingentamento per la produzione di fecola di patate (GU L 16, pag. 3), come modificato dal regolamento (CE) della Commissione 24 giugno 1996, n. 1125 (GU L 150, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento n. 97/95»).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la Emsland-Stärke GmbH, che nel 1997 ha effettuato una fusione con la Kyritzer Stärke GmbH (in prosieguo, congiuntamente: la «Emsland-Stärke») e la Landwirtschaftskammer Hannover (Camera dell'agricoltura di Hannover), ex Bezirksregierung Weser-Ems (autorità amministrativa locale della Weser-Ems; in prosieguo: la «Bezirksregierung»), relativa a sanzioni economiche che riducono l'importo di un premio concesso ad una fecoleria quando quest'ultima si è rifornita di patate, non presso un produttore, ma presso un operatore che si è procurato, direttamente o indirettamente, le patate da produttori.

Contesto normativo

Regolamento n. 97/95

3 Ai sensi del quarto 'considerando' del regolamento n. 97/95:

«(...) è necessario stabilire cosa debba contenere il contratto di coltivazione tra una fecoleria ed un produttore, onde evitare la conclusione di contratti per quantitativi superiori al sottocontingente attribuito alla fecoleria; (...) occorre proibire alla fecoleria in questione di accettare le forniture di patate non previste da un contratto di coltivazione, dato che questo rischierebbe di compromettere l'efficacia del sistema dei contingenti e la garanzia che il prezzo minimo di cui all'articolo 8, paragrafo 1 del regolamento (CEE) n. 1766/92 venga pagato per tutte le patate destinate alla produzione di fecola (...)».

4 L'ottavo 'considerando' del regolamento n. 97/95 è formulato come segue:

«(...) è necessario predisporre misure di controllo per garantire che possa beneficiare (...) dei premi solamente la fecola prodotta conformemente alle disposizioni del presente regolamento».

5 Il nono 'considerando' del detto regolamento enuncia:

«(...) per poter proteggere i produttori di patate destinate alla produzione di fecola, è fondamentale che il prezzo minimo di cui all'articolo 8, paragrafo 1 del regolamento (CEE) n. 1766/92 venga pagato per tutte le patate; (...) è pertanto necessario prevedere sanzioni qualora il prezzo minimo non venga pagato e le fecolerie accettino forniture di patate non previste da un contratto di coltivazione».

6 Ai termini del decimo 'considerando' del regolamento n. 97/95:

«(...) è necessario stabilire alcune disposizioni atte a garantire che la fecola di patate prodotta in eccesso rispetto al sottocontingente di una fecoleria venga esportata senza beneficiare della restituzione all'esportazione, come prevede l'articolo 6, paragrafo 1 del regolamento (CE) n. 1868/94; (...) è necessario applicare sanzioni in caso di infrazioni».

7 L'art. 1 del regolamento n. 97/95 prevede:

«Ai sensi del presente regolamento si intende per:

(...)

b) sottocontingente: la parte di contingente attribuita dallo Stato membro ad una fecoleria;

(...).

d) produttore: qualsiasi persona fisica o giuridica o associazione di siffatte persone che fornisce ad una fecoleria patate prodotte da essa o dai propri membri, a suo nome e per conto proprio, nell'ambito di un contratto di coltivazione concluso da essa o a suo nome;

e) contratto di coltivazione: qualsiasi contratto concluso tra un produttore o un gruppo di produttori, da un lato, e la fecoleria dall'altro;

(...)».

8 L'art. 4 del detto regolamento dispone:

«1. Per ogni campagna è concluso un contratto di coltivazione. (...)

2. Ogni fecoleria deve trasmettere all'autorità competente, entro il 31 maggio che precede la campagna in questione, una distinta riassuntiva dei contratti che indichi per ciascun contratto (...) il nome del produttore e il quantitativo interessato espresso in equivalente fecola.

3. La somma, in equivalente fecola, dei quantitativi previsti dai contratti di coltivazione non deve oltrepassare il sottocontingente assegnato alla fecoleria.

(...)

5. È vietata alle fecolerie la presa in consegna di patate che non costituiscono oggetto di un contratto di coltivazione».

9 Ai termini dell'art. 7, n. 1, del medesimo regolamento:

«Il premio per le fecolerie è concesso per la fecola ottenuta (...) entro il limite del quantitativo di fecola corrispondente al loro sottocontingente.

(...)».

10 L'art. 11, n. 1, del regolamento n. 97/95 prevede che:

«I versamenti sono subordinati alle condizioni seguenti:

(...)

b) per un premio di cui all'articolo 5 del regolamento (CE) n. 1868/94 alla condizione che:

— la fecoleria fornisca la prova che la fecola in questione è stata da essa prodotta durante la campagna di cui trattasi;

— la fecoleria fornisca la prova di aver pagato ai produttori di patate un prezzo franco stabilimento non inferiore a quello di cui all'articolo 8, paragrafo 1 del regolamento (CEE) n. 1766/92 per tutti i quantitativi di patate prodotte nella Comunità, utilizzati nella fabbricazione della fecola;

— la fecoleria fornisca la prova che la fecola in questione è stata ottenuta da patate oggetto di contratti di coltivazione di cui all'articolo 4».

11 L'art. 13, n. 1, primo comma, del regolamento n. 97/95 è formulato come segue:

«Lo Stato membro istituisce un sistema di controllo allo scopo di verificare in loco, oltre alla effettività delle operazioni danti diritto al premio (...), il rispetto del sottocontingente stabilito per ogni fecoleria. (...)».

12 I nn. 3 e 4 del medesimo articolo prevedono che:

«3. Qualora l'organismo competente accerti che gli obblighi di cui all'articolo 11, paragrafo 1, lettera b), secondo trattino non sono stati rispettati dalla fecoleria, quest [a], salvo caso di forza maggiore, viene esclusa, in tutto o in parte, dal beneficio del premio secondo le modalità seguenti:

— se l'inadempienza riguarda una quantità di fecola inferiore al 20% del quantitativo totale della fecola prodotta da questa fecoleria, l'importo del premio da versare viene ridotto di cinque volte la percentuale constatata;

— se si tratta di una quantità pari o superiore al 20%, il premio non è concesso.

4. Qualora si constati che il divieto previsto dall'articolo 4, paragrafo 5, non è stato rispettato, il premio concesso per il sottocontingente è ridotto secondo le seguenti modalità:

— se dal controllo emerga che la fecoleria ha accettato un quantitativo in eccesso, in equivalente fecola, inferiore al 10% del suo sottocontingente, l'importo totale dei premi da versare alla fecoleria per la campagna in questione è ridotto di 10 volte la percentuale constatata;

— se il quantitativo non coperto da contratti di coltivazione è superiore al limite previsto dal primo trattino, per la campagna considerata non è concesso alcun premio. La fecoleria viene inoltre esclusa dal premio per la campagna successiva».

Il regolamento n. 2988/95

13 Ai termini del quinto 'considerando' del regolamento (CE, Euratom) del Consiglio 18 dicembre 1995, n. 2988, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità (GU L 312, pag. 1):

«(...) le condotte che danno luogo a irregolarità nonché le misure e sanzioni amministrative relative sono previste in normative settoriali conformi al presente regolamento».

14 L'art. 1, n. 2, del detto regolamento dispone:

«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».

15 L'art. 2 del medesimo regolamento è formulato come segue:

«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.

(...)

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.

(...)».

16 L'art. 5, n. 1, del regolamento n. 2988/95 prevede che:

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

(...)

c) la privazione, totale o parziale, di un vantaggio concesso dalla normativa comunitaria anche se l'operatore ne ha beneficiato indebitamente soltanto in parte;

d) l'esclusione o la revoca dell'attribuzione del vantaggio per un periodo successivo a quello dell'irregolarità;

(...)».

Controversia principale e questioni pregiudiziali

17 La Emsland-Stärke è una fabbricante di fecola di patate presente sul territorio tedesco. Per ognuna delle campagne di commercializzazione 1995/1996, 1996/1997 e 1997/1998, questa società ha beneficiato di sottocontingenti di trasformazione di patate in fecola per 371 846 000 kg. Dagli atti emerge che tali sottocontingenti non sono stati superati.

18 In base a contratti di coltivazione e di fornitura, la Emsland-Stärke si è procurata le patate presso la Moormann GmbH (in prosieguo: la «Moormann»). In seguito alla trasmissione dei detti contratti alle autorità competenti, essa ha ottenuto dalla Landwirtschaftsverwaltung des Landes Brandenburg (amministrazione dell'agricoltura del Land Brandeburgo; in prosieguo: la «Landwirtschaftsverwaltung»), per la campagna 1995/1996, poi dalla Bezirksregierung, per le campagne 1996/1997 e 1997/1998, premi alla produzione di fecola per un importo totale di DEM 61 500.

19 Dall'ordinanza di rinvio emerge che la Landwirtschaftsverwaltung è stata pienamente informata, al momento della concessione dei premi per la campagna 1995/1996, del fatto che la Moormann non produceva patate, ma si limitava a commerciarle. Invece, solo nel novembre 1997, vale a dire dopo la concessione dei premi per le campagne 1996/1997 e 1997/1998, la Bezirksregierung ha constatato, in seguito ad una denuncia ed un controllo, che la Moormann non era una produttrice di patate, bensì un'operatrice che si procurava queste ultime presso diversi produttori o altri operatori.

20 Sempre secondo l'ordinanza di rinvio, con decisioni 15 aprile, 2 giugno e 14 luglio 1998 nonché 15 marzo 1999, la Bezirksregierung ha inflitto alla Emsland-Stärke una sanzione per un importo di DEM 614 487,47 (EUR 314 182,45), con la motivazione che, in applicazione del diritto comunitario, i premi potevano essere versati solo per patate acquistate da una fecoleria in virtù di contratti di coltivazione e di fornitura conclusi con i produttori.

21 La Emsland-Stärke ha contestato la legittimità di queste decisioni.

22 Con sentenza 17 maggio 2000, il Verwaltungsgericht Osnabrück ha annullato le dette decisioni nella parte in cui richiedevano il rimborso di indennità compensative ed ha respinto il ricorso per il resto in quanto metteva in questione la legittimità delle sanzioni pronunciate nei confronti della Emsland-Stärke.

23 Le due parti nella controversia principale hanno proposto appello dinanzi al Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht (Corte d'appello amministrativa del Land Niedersachsen). Con sentenza 12 dicembre 2002, quest'ultimo ha constatato l'assenza di un regolare contratto di coltivazione tra le dette parti e, di conseguenza, ha respinto l'appello presentato dalla Emsland-Stärke.

24 Quest'ultima ha poi introdotto dinanzi al Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale) un ricorso per cassazione («Revision») nei confronti di questa sentenza.

25 Ritenendo che la risoluzione della controversia dipendesse dalla validità dell'interpretazione dell'art. 13, n. 4, del regolamento n. 97/95, il Bundesverwaltungsgericht ha deciso di sospendere il procedimento e di presentare alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) a) Se si applichi l'art. 13, n. 4, in combinato disposto con l'art. 4, n. 5, del regolamento (...) n. 97/95, (...) se è stato stipulato un contratto definito come contratto di coltivazione e lo stesso è stato riconosciuto dall'autorità competente ai sensi dell'art. 4, nn. 2 e 3, [di tale] regolamento, anche se il contratto non è stato stipulato con un produttore di patate, bensì con un operatore il quale a sua volta si procura le patate direttamente o indirettamente dai produttori.

b) Se l'art. 13, n. 4, del regolamento (...) n. 97/95 (...) implichi che la fecoleria con l'accettazione della fornitura di patate abbia superato il suo sottocontingente.

2) a) Se la disciplina sulla sanzione di cui all'art. 13, n. 4, del regolamento (...) n. 97/95 (...), per quanto attiene alla sua delimitazione con l'art. 13, n. 3, del detto regolamento, sia sufficiente per soddisfare le esigenze di certezza del diritto comunitario.

b) Se la sanzione prevista dall'art. 13, n. 4, del regolamento (...) n. 97/95 (...) sia necessaria, tenuto conto del suo ammontare, anche nei casi come quello di specie, per tutelare gli interessi finanziari della Comunità, ai sensi dell'art. 2,

n. 1, del regolamento (...) n. 2988/95. Se essa sia adeguata nei casi come quello di specie per tutelare gli interessi finanziari della Comunità.

3) Se l'irregolarità sanzionata dall'art. 13, n. 4, del regolamento (...) n. 97/95 (...) sia stata causata da negligenza ai sensi dell'art. 5, n. 1, del regolamento (...) n. 2988/95, anche quando l'autorità ha accordato i premi pur essendo pienamente al corrente della fattispecie».

Sulla prima questione

Sulla prima parte della prima questione

26 Con la prima parte della sua prima questione il giudice del rinvio chiede sostanzialmente se la sanzione prevista all'art. 13, n. 4, del regolamento n. 97/95 si applichi quando un contratto, denominato «contratto di coltivazione» e riconosciuto come tale da un'autorità nazionale competente a titolo dell'art. 4, nn. 2 e 3, del regolamento, non è stato stipulato con un produttore di patate, bensì con un operatore il quale si procura le patate direttamente o indirettamente dai produttori.

27 A tale riguardo occorre rilevare che, in virtù dell'art. 1, lett. d) ed e), del regolamento n. 97/95, un contratto di coltivazione è un contatto concluso tra, da una parte, una fecoleria e, dall'altra, un produttore, vale a dire qualsiasi persona fisica o giuridica o associazione di siffatte persone che fornisce ad una fecoleria patate prodotte da essa o dai propri membri, a suo nome e per conto proprio.

28 Di conseguenza, benché un contratto concluso tra una fecoleria ed un operatore che si procuri le patate direttamente o indirettamente da produttori sia stato denominato «contratto di coltivazione», esso non può essere qualificato come tale ai sensi della detta disposizione.

29 Orbene, dagli artt. 4, n. 5, e 13, n. 4, del regolamento n. 97/95, il cui obiettivo è quello di assicurare la tutela dei produttori, risulta che una fecoleria che prenda in consegna patate che non costituiscono oggetto di un contratto di coltivazione può essere sanzionata in applicazione del detto art. 13, n. 4.

30 Va aggiunto che la circostanza che un'amministrazione abbia erroneamente considerato il contratto in questione come un contratto di coltivazione non può, contrariamente a quanto fa valere la Emsland-Stärke nelle sue osservazioni, rimettere in questione tale valutazione.

31 Infatti, il principio della tutela del legittimo affidamento non può essere invocato avverso una precisa disposizione di un atto normativo di diritto comunitario e il comportamento di un'autorità nazionale incaricata di applicare il diritto comunitario che sia in contrasto con quest'ultimo non può autorizzare l' operatore economico a considerarsi legittimato a fare assegnamento su di un trattamento contrastante col diritto comunitario (v. sentenze 26 aprile 1988, causa 316/86, Krücken, Racc. pag. 2213, punto 24, e 1° aprile 1993, cause riunite da C-31/91 a C-44/91, Racc. pag. I-1761, punto 35).

32 Di conseguenza, una fecoleria non può fondare alcun legittimo affidamento sulla circostanza che un'autorità nazionale ha violato il diritto comunitario considerando un contratto come contratto di coltivazione, sebbene esso non ne soddisfacesse le condizioni stabilite dalla normativa comunitaria.

Sulla seconda parte della prima questione

33 Con la seconda parte della sua prima questione, il giudice del rinvio chiede se l'applicazione della sanzione prevista all'art. 13, n. 4, del regolamento n. 97/95 sia subordinata al superamento, da parte di una fecoleria, del sottocontingente che le è stato attribuito.

34 A tale riguardo va constatato, innanzi tutto, che dalla lettera della detta disposizione non emerge che l'applicazione di tale sanzione sia subordinata, in linea di principio, al superamento del sottocontingente.

35 Se, poi, il divieto enunciato all'art. 4, n. 5, del detto regolamento ha come finalità, come emerge dal quarto 'considerando' del medesimo regolamento, di tutelare il contingente facilitando il controllo, da parte delle autorità nazionali competenti, del quantitativo di patate acquistate dalle fecolerie, tale circostanza non può ostacolare l'applicazione della sanzione prevista all'art. 13, n. 4, del medesimo regolamento in assenza di un superamento del sottocontingente.

36 Infatti, secondo il medesimo 'considerando', il detto divieto ha anche la finalità di garantire il rispetto della condizione che prevede il pagamento di un prezzo minimo per tutte le patate destinate alla produzione di fecola.

37 Orbene, la semplice circostanza che una fecoleria si rifornisca di patate presso un operatore, il quale si procura le stesse direttamente o indirettamente da produttori, può mettere in pericolo una tale finalità e quindi l'obiettivo di tutela dei detti produttori.

38 Anche qualora la fecoleria provi di aver corrisposto ad un tale operatore il prezzo minimo menzionato all'art. 11, n. 1, lett. b), secondo trattino, del regolamento n. 97/95, nulla garantisce che tale prezzo sia già stato trasferito integralmente ai produttori. Il requisito di un contratto di coltivazione, concluso direttamente con i produttori, sembra, come rilevato dalla Commissione, il solo mezzo per evitare che una parte del prezzo effettivamente pagato dalla fecoleria sia trattenuta da intermediari.

39 Infine, il nono 'considerando' del regolamento n. 97/95 enuncia che, per proteggere i produttori di patate e garantire il versamento a questi del prezzo minimo, devono essere previste sanzioni non solo nel caso in cui è dimostrato che il prezzo minimo non è stato pagato, ma anche nel caso in cui viene constatato che una fecoleria ha accettato patate che non costituiscono oggetto di un contratto di coltivazione.

40 Ne consegue che l'applicazione della sanzione prevista all'art. 13, n. 4, del regolamento n. 97/95 non può essere subordinata al superamento da parte della fecoleria del suo sottocontingente.

41 Da tutte le considerazioni che precedono risulta che occorre risolvere la prima questione nel senso che la sanzione prevista all'art. 13, n. 4, del regolamento n. 97/95 è applicabile ad una fecoleria la quale, pur non avendo necessariamente superato il sottocontingente attribuitole, si rifornisce di patate presso un operatore che si procura le stesse direttamente o indirettamente da produttori, anche quando il contratto di acquisto e fornitura concluso tra la medesima e l'operatore in questione è stato denominato «contratto di coltivazione» dalle parti del detto contratto, è stato riconosciuto come tale da un'autorità nazionale competente ai sensi dell'art. 4, n. 2, del detto regolamento, ma non può ottenere tale qualifica ai sensi dell'art. 1, lett. d) ed e), del medesimo regolamento.

Sulla seconda questione

Sulla prima parte della seconda questione

42 Con la prima parte della sua seconda questione, il giudice del rinvio chiede sostanzialmente alla Corte di pronunciarsi sulla validità, con riferimento al principio della certezza del diritto, dell'art. 13, n. 4, del regolamento n. 97/95, in combinato disposto con il n. 3 del medesimo articolo.

43 A tale riguardo va ricordato che, secondo una costante giurisprudenza, il principio della certezza del diritto costituisce un principio fondamentale del diritto comunitario, il quale esige, segnatamente, che la normativa sia chiara e precisa, affinché i singoli possano conoscere senza ambiguità i propri diritti ed obblighi e regolarsi di conseguenza (v., in particolare, sentenze 13 febbraio 1996, causa C-143/93, van Es Douane Agenten, Racc. pag. I-431, punto 27, e 14 aprile 2005, causa C-110/03, Belgio/Commissione, Racc. pag. I-2801, punto 30). Questo imperativo di certezza del diritto si impone con particolare rigore quando si tratta di una normativa idonea a comportare conseguenze finanziarie (sentenza 15 dicembre 1987, causa 326/85, Paesi Bassi/Commissione, Racc. pag. 5091, punto 24).

44 Inoltre, una sanzione, anche di carattere non penale, può essere inflitta solo qualora abbia un fondamento giuridico chiaro ed inequivocabile (v., in particolare, sentenze 25 settembre 1984, causa 117/83, Könecke, Racc. pag. 3291, punto 11, e 11 luglio 2002, causa C-210/00, Käserei Champignon Hofmeister, Racc. pag. I-6453, punto 52).

45 Orbene, prevedendo l'applicazione di una sanzione in tutti i casi in cui una fecoleria prende in consegna patate che non costituiscono oggetto di un contratto di coltivazione, il combinato disposto dell'art. 13, n. 4, del regolamento n. 97/95 e degli artt. 1 e 4, n. 5, del detto regolamento costituisce una disposizione chiara e precisa.

46 Per quanto riguarda l'articolazione dei nn. 3 e 4 dell'art. 13 del regolamento n. 97/95, va rilevato, come osservato correttamente dalla Commissione, che le sanzioni introdotte da tali disposizioni corrispondono a due ipotesi distinte, vale a dire, per la prima, l'inosservanza degli obblighi previsti dall'art. 11, n. 1, lett. b), secondo trattino, del detto regolamento e, per la seconda, l'inosservanza dell'art. 4, n. 5, del medesimo regolamento.

47 Ne consegue che l'esame della prima parte della seconda questione non ha evidenziato alcun elemento idoneo a pregiudicare la validità dell'art. 13, n. 4, del regolamento n. 97/95 con riferimento al principio della certezza del diritto.

Sulla seconda parte della seconda questione

48 Con la seconda parte della sua seconda questione, il giudice del rinvio interroga, in sostanza, la Corte sulla validità dell'art. 13, n. 4, del regolamento n. 97/95 con riferimento al principio di proporzionalità di cui all'art. 2, n. 1, del regolamento n. 2988/95, in quanto questo art. 13, n. 4, consentirebbe di infliggere una sanzione a fecolerie che hanno preso in consegna patate non costituenti oggetto di un contratto di coltivazione, senza tuttavia superare il loro sottocontingente.

49 A tale riguardo è pacifico che la violazione del divieto, fatto alle fecolerie, di rifornirsi di patate presso operatori che si procurano le medesime direttamente o indirettamente da produttori costituisce un'irregolarità ai sensi dell'art. 1, n. 2, del regolamento n. 2988/95. Parimenti, la privazione totale o parziale di un premio per la campagna in corso, o per la campagna successiva, costituisce una sanzione amministrativa ai sensi degli artt. 2, nn. 1 e 3, e 5, n. 1, lett. c) e d), del detto regolamento.

50 Orbene, va ricordato che, nel settore dei controlli e delle sanzioni delle irregolarità commesse nell'ambito del diritto comunitario, il legislatore comunitario, adottando il regolamento n. 2988/95, ha stabilito una serie di principi generali e ha richiesto che, come regola generale, tutte le normative settoriali rispettino tali principi (sentenza 1° luglio 2004, causa C-295/02, Gerken, Racc. pag. I-6369, punto 56).

51 Così, ai sensi dell'art. 2, n. 1, del detto regolamento, le sanzioni amministrative sono istituite solo qualora risultino necessarie per garantire la corretta applicazione del diritto comunitario. Esse devono avere carattere effettivo, proporzionato e dissuasivo per assicurare un'adeguata tutela degli interessi finanziari delle Comunità. Inoltre, il n. 3 del medesimo articolo prevede che le sanzioni amministrative necessarie alla corretta applicazione della normativa considerata debbano tener conto della natura e della gravità dell'irregolarità, del beneficio concesso o del vantaggio ricevuto e del grado di responsabilità.

52 Per quanto riguarda, in primo luogo, la questione se la sanzione prevista dall'art. 13, n. 4, del regolamento n. 97/95 abbia l'obiettivo di garantire il rispetto del diritto comunitario e di tutelare gli interessi finanziari della Comunità, occorre riconoscere che la detta sanzione ha questo obiettivo poiché si applica nel caso in cui la fecola non venga prodotta in conformità alle disposizioni del regolamento n. 97/95. Il versamento del premio ad una fecoleria che viola l'art. 4, n. 5, del medesimo regolamento, rifornendosi di patate presso un operatore che si è procurato le medesime direttamente o indirettamente da produttori, costituisce una spesa indebita che arreca pregiudizio al bilancio generale delle Comunità.

53 Per quanto riguarda, in secondo luogo, la questione se l'art. 13, n. 4, del regolamento n. 97/95 abbia carattere effettivo, proporzionato e dissuasivo, va ricordato che, secondo una giurisprudenza costante, al fine di stabilire se una norma di diritto comunitario sia conforme al principio di proporzionalità, si deve accertare se i mezzi

da essa contemplati siano idonei a conseguire lo scopo perseguito e non eccedano quanto necessario per raggiungerlo (v., in particolare, sentenze 9 novembre 1995, causa C-426/93, Germania/Consiglio, Racc. pag. I-3723, punto 42, e 14 luglio 2005, causa C-26/00, Paesi Bassi/Commissione, Racc. pag. I-6527, punto 126).

54 Per quanto riguarda il controllo giurisdizionale di tali condizioni, il legislatore comunitario dispone in materia di politica agricola comune di un potere discrezionale che corrisponde alle responsabilità politiche che gli artt. 34 CE e 37 CE gli attribuiscono. Di conseguenza, solo il carattere manifestamente inidoneo di un provvedimento adottato in tale ambito, in relazione allo scopo che l'istituzione competente intende perseguire, può inficiare la legittimità di un siffatto provvedimento (v., in particolare, sentenze 11 luglio 1989, causa 265/87, Schräder, Racc. pag. 2237, punto 22, e 13 novembre 1990, causa C-331/88, Fedesa e a., Racc. pag. I-4023, punto 14)

55 Appare, innanzi tutto, che, secondo l'art. 13, n. 4, del regolamento n. 97/95, l'importo totale dei premi da versare ad una fecoleria è ridotto di dieci volte rispetto alla percentuale constatata, per la campagna in questione, quando la detta fecoleria ha accettato un quantitativo di patate che non costituiscono oggetto di contratti di coltivazione inferiore al 10 % del suo sottocontingente. Viene soppressa qualsiasi concessione del premio, per la campagna in questione nonché per la campagna successiva, quando l'irregolarità si riferisca ad oltre il 10 % del sottocontingente concesso a questa fecoleria. In tal modo, si può considerare che la detta disposizione introduce una sanzione effettiva dissuasiva, idonea a realizzare gli obiettivi perseguiti.

56 Si deve poi rilevare che la sanzione istituita da tale disposizione non è forfettaria, bensì è funzione dell'ampiezza e della gravità dell'irregolarità commessa, come prevede l'art. 2, n. 3, del regolamento n. 2988/95 (v., in tal senso, sentenza 17 luglio 1997, causa C-354/95, National Farmers' Union e a., Racc. pag. I-4559, punto 53).

57 Infine, con riferimento all'importanza dell'obiettivo di tutela dei produttori perseguito dall'art. 13, n. 4, del regolamento n. 97/95 e data l'esistenza di un ampio potere discrezionale delle istituzioni comunitarie in materia, non può ritenersi ingiustificata o sproporzionata l'irrogazione di una sanzione a carattere dissuasivo ed efficace come quella comminata al detto articolo in caso di dichiarazione erronea, intenzionale o meno, della fecoleria che chiede la concessione di un premio, quanto alla qualità di produttore (v., in tal senso, sentenza National Farmers' Union e a., cit., punto 53).

58 Di conseguenza, la sanzione istituita dall'art. 13, n. 4, del regolamento n. 97/95 può essere considerata adatta a realizzare gli obiettivi perseguiti e non eccedente quanto necessario per raggiungere tali obiettivi.

59 Ne consegue che l'esame della seconda parte della seconda questione non ha rivelato alcun elemento idoneo a pregiudicare la validità dell'art. 13, n. 4, del regolamento n. 97/95, con riferimento al principio di proporzionalità di cui all'art. 2, nn. 1 e 3, del regolamento n. 2988/95.

Sulla terza questione

60 Con la sua terza questione, il giudice del rinvio chiede sostanzialmente se la circostanza che l'autorità nazionale competente era stata informata del fatto che la fecoleria si era rifornita di patate presso un operatore che si procurava le medesime direttamente o indirettamente da produttori possa incidere sulla qualifica di un'irregolarità considerata come «causata da negligenza», ai sensi dell'art. 5, n. 1, del regolamento n. 2988/95, e, di conseguenza, possa incidere sull'applicazione alla detta fecoleria della sanzione prevista all'art. 13, n. 4, del regolamento n. 97/95.

61 A tale riguardo va ricordato che tale fecoleria non può invocare il principio di tutela del legittimo affidamento quando un'autorità nazionale, intenzionalmente o per errore, ha violato il diritto comunitario considerando un contratto, comunicato dalla stessa fecoleria, come un contratto di coltivazione, sebbene non soddisfacesse le condizioni stabilite dalla normativa comunitaria per essere riconosciuto come tale.

62 Peraltro, la circostanza che l'autorità competente era stata informata del fatto che la fecoleria si era rifornita di patate presso un operatore che si procurava le medesime direttamente o indirettamente da produttori non consente, di per sé, di togliere all'irregolarità di cui trattasi la qualifica di irregolarità «causata da negligenza», o addirittura «intenzionale», ai sensi dell'art. 5, n. 1, del regolamento n. 2988/95.

63 L'art. 13, n. 4, del detto regolamento non contiene, peraltro, alcuna deroga all'applicazione della sanzione da esso introdotta, a differenza di disposizioni quale l'art. 9, n. 2, del regolamento (CEE) della Commissione 23 dicembre 1992, n. 3887, recante modalità di applicazione del sistema integrato di gestione e di controllo relativo a taluni regimi di aiuti comunitari (GU L 391, pag. 36). Quest'ultima disposizione, a cui si riferisce la sentenza 19 novembre 2002, causa C-304/00, Strawson e Gagg & Sons (Racc. pag. I-10737, punto 62), e a cui la Emsland-Stärke fa riferimento nelle sue osservazioni, prevede che la sanzione che essa introduce non sia applicata quando l'imprenditore provi di essersi correttamente basato su informazioni erronee riconosciute dall'autorità competente.

64 Dalle considerazioni che precedono risulta che occorre risolvere la terza questione proposta nel senso che la circostanza che l'autorità nazionale competente era stata informata del fatto che una fecoleria si era rifornita di patate presso un operatore che si era procurato le medesime direttamente o indirettamente da produttori non può incidere sulla qualifica di un'irregolarità considerata come «causata da negligenza», ai sensi dell'art. 5, n. 1, del regolamento n. 2988/95, né, di conseguenza, può incidere sull'applicazione alla detta fecoleria della sanzione prevista all'art. 13, n. 4, del regolamento n. 97/95.

Sulle spese

65 Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento 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 (Seconda Sezione) dichiara:

1) **La sanzione prevista all'art. 13, n. 4, del regolamento (CE) della Commissione 17 gennaio 1995, n. 97, che stabilisce le modalità d'applicazione del regolamento (CEE) n. 1766/92 del Consiglio per quanto concerne il prezzo minimo e l'indennità compensativa da pagare ai produttori di patate nonché del regolamento (CE) n. 1868/94 del Consiglio che istituisce un regime di contingentamento per la produzione di fecola di patate, come modificato dal regolamento (CE) della Commissione 24 giugno 1996, n. 1125, è applicabile ad una fecoleria la quale, pur non avendo necessariamente superato il sottocontingente attribuitole, si rifornisce di patate presso un operatore che si procura le stesse direttamente o indirettamente da produttori, anche quando il contratto di acquisto e fornitura stipulato tra la medesima e l'operatore in questione è stato denominato «contratto di coltivazione» dalle parti del detto contratto, è stato riconosciuto come tale da un'autorità nazionale competente ai sensi dell'art. 4, n. 2, del detto regolamento, ma non può ottenere tale qualifica ai sensi dell'art. 1, lett. d) ed e), del medesimo regolamento.**

2) **L'esame della prima parte della seconda questione non ha evidenziato alcun elemento idoneo a pregiudicare la validità dell'art. 13, n. 4, del regolamento n. 97/95, come modificato dal regolamento n. 1125/96, con riferimento al principio della certezza del diritto.**

3) **L'esame della seconda parte della seconda questione non ha evidenziato alcun elemento idoneo a pregiudicare la validità dell'art. 13, n. 4, del regolamento n. 97/95, come modificato dal regolamento n. 1125/96, con riferimento al principio di proporzionalità di cui all'art. 2, nn. 1 e 3, del regolamento (CE, Euratom) del Consiglio 18 dicembre 1995, n. 2988, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità.**

4) **La circostanza che l'autorità nazionale competente era stata informata del fatto che una fecoleria si era rifornita di patate presso un operatore che si era procurato le medesime direttamente o indirettamente da produttori non può incidere sulla qualifica di un'irregolarità considerata come «causata da negligenza», ai sensi dell'art. 5, n. 1, del regolamento n. 2988/95, né, di conseguenza, può incidere sull'applicazione alla detta fecoleria della sanzione prevista all'art. 13, n. 4, del regolamento n. 97/95, come modificato dal regolamento n. 1125/96.**

Firme