SENTENZA DEL TRIBUNALE (Quarta Sezione)

10 settembre 2008 *

Nella causa T-370/05,

Repubblica francese, rappresentata inizialmente dal sig. G. de Bergues e dalla sig.ra A. Colomb, successivamente dal sig. de Bergues e dalla sig.ra A.-L. During, in qualità di agenti,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. M. Nolin, in qualità di agente,

convenuta,

avente ad oggetto la domanda di annullamento della decisione della Commissione 20 luglio 2005, 2005/579/CE, che esclude dal finanziamento comunitario alcune spese eseguite dagli Stati membri a titolo del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione «garanzia» (GU L 199, pag. 84), nella parte in cui esclude dal finanziamento comunitario talune spese a titolo di rettifica del calcolo delle superfici ammissibili all'aiuto alla ristrutturazione e alla riconversione dei vigneti per l'esercizio 2001/2003,

* Lingua processuale: il francese.

IL TRIBUNALE DI PRIMO GRADO
DELLE COMUNITÀ EUROPEE
(Quarta Sezione),

composto dal sig. O. Czúcz, presidente, dal sig. J. D. Cooke e dalla sig.ra I. Labucka (relatore), giudici,

cancelliere: sig.ra C. Kristensen, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 14 maggio 2008,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Contesto normativo

1 La normativa di base in materia di finanziamento della politica agricola comune (PAC) è costituita, per quanto attiene alle spese effettuate dal 1° gennaio 2000 in poi, dal regolamento (CE) del Consiglio 17 maggio 1999, n. 1258, relativo al finanziamento della PAC (GU L 160, pag. 103).

2 L'art. 7, n. 4, del regolamento n. 1258/1999 così recita:

«La Commissione decide in merito alle spese non ammesse al finanziamento comunitario di cui agli articoli 2 e 3 qualora constati che alcune spese non sono state eseguite in conformità alle norme comunitarie.

Prima che sia adottata una decisione di rifiuto del finanziamento, i risultati delle verifiche della Commissione e le risposte dello Stato membro interessato costituiscono oggetto di comunicazioni scritte, in base alle quali le due parti cercano di raggiungere un accordo circa la soluzione da individuare.

In assenza di accordo, lo Stato membro può chiedere che sia avviata una procedura volta a conciliare le rispettive posizioni nel termine di quattro mesi e il cui esito costituisce oggetto di una relazione alla Commissione, che la esamina prima di una decisione di rifiuto del finanziamento.

La Commissione valuta gli importi da rifiutare tenendo conto, in particolare, della gravità dell'inosservanza constatata. La Commissione tiene conto a tal fine del tipo e della gravità dell'inosservanza nonché del danno finanziario causato alla Comunità (…)».

3 L'art. 8, n. 1, del regolamento (CE) della Commissione 7 luglio 1995, n. 1663, che stabilisce modalità d'applicazione del regolamento (CEE) n. 729/70 per quanto riguarda

la procedura di liquidazione dei conti del FEAOG, sezione «garanzia» (GU L 158, pag. 6), dispone quanto segue:

«1. Qualora ritenga, a seguito di un'indagine, che le spese non sono effettuate nel rispetto delle norme comunitarie, la Commissione comunica allo Stato membro interessato le proprie risultanze e indica i provvedimenti da adottare per garantire, in futuro, l'osservanza delle norme stesse.

La comunicazione fa riferimento al presente regolamento. Lo Stato membro risponde entro due mesi e la Commissione può conseguentemente modificare la sua posizione. In casi giustificati la Commissione può accordare una proroga del termine per la risposta.

Alla scadenza del termine stabilito per la risposta, i servizi della Commissione convocano una discussione bilaterale ed entrambe le parti si adoperano per raggiungere un accordo sulle misure da adottare, nonché sulla valutazione della gravità dell'infrazione e del danno finanziario arrecato alla Comunità europea. In esito a tale discussione e dopo un'eventuale data fissata dalla Commissione, di concerto con lo Stato membro, dopo la discussione bilaterale per la comunicazione d'informazioni supplementari o, qualora lo Stato membro non accetti la convocazione nel termine fissato dalla Commissione, dopo la scadenza di tale termine, quest'ultima comunica ufficialmente le sue conclusioni allo Stato membro facendo riferimento alla decisione 94/442/CE della Commissione. Fatte salve le disposizioni del quarto comma del presente paragrafo, tale comunicazione valuta le spese di cui sarà proposta l'esclusione in virtù dell'articolo 5, paragrafo 2, lettera c), del regolamento (CEE) n. 729/70.

Lo Stato membro informa la Commissione quanto prima possibile dei provvedimenti adottati per assicurare il rispetto delle norme comunitarie e della data effettiva della loro attuazione. La Commissione adotta, se del caso, una o più decisioni in applicazione dell'articolo 5, paragrafo 2, lettera c), del regolamento (CEE) n. 729/70 per escludere fino alla data effettiva di attuazione dei provvedimenti le spese per le quali non sono state rispettate le norme comunitarie».

4 Il regolamento (CE) del Consiglio 17 maggio 1999, n. 1493, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo (GU L 179, pag. 1, rettifica in GU L 271, pag. 47), prevede in particolare quanto segue:

«*Articolo 11*

1. È istituito un regime per la ristrutturazione e la riconversione dei vigneti.

2. Il regime ha l'obiettivo di adeguare la produzione alla domanda del mercato.

3. Il regime si applica a uno o più dei seguenti casi:

a) la riconversione varietale, anche mediante sovrainnesto;

b) la diversa collocazione/reimpianto di vigneti;

c) i miglioramenti delle tecniche di gestione dei vigneti attinenti all'obiettivo del regime.

Il regime non si applica al rinnovo normale dei vigneti giunti al termine del loro ciclo di vita naturale.

(…)

Articolo 13

1. Possono usufruire di un sostegno alla ristrutturazione e alla riconversione soltanto i piani che sono già stati elaborati e, se necessario, approvati dallo Stato membro. Il sostegno viene erogato nelle forme seguenti:

a) indennizzo dei produttori per le perdite di entrate conseguenti all'esecuzione del piano; e

b) contributo ai costi di ristrutturazione e di riconversione.

2. L'indennizzo dei produttori per le perdite di entrate può assumere le forme seguenti:

a) autorizzazione alla coesistenza di viti vecchie e viti nuove per un periodo fissato non superiore a tre anni, fatte salve le disposizioni del capo I del presente titolo, oppure

b) indennità finanziata dalla Comunità.

3. Il contributo comunitario ai costi connessi alla ristrutturazione e alla riconversione non può superare il 50% di tali costi. Tuttavia, nelle regioni classificate come regioni dell'obiettivo 1 ai sensi del regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999, recante disposizioni generali sui Fondi strutturali, il contributo comunitario può giungere al 75%. Fatto salvo l'articolo 14, paragrafo 4, gli Stati membri non possono in alcun caso partecipare al finanziamento.

(…)

Articolo 15

Le modalità d'applicazione del presente capo sono adottate secondo la procedura di cui all'articolo 75.

Esse possono riguardare in particolare:

a) la dimensione minima dei vigneti interessati,

b) disposizioni che regolano l'esercizio dei diritti di reimpianto in generale e dei diritti di nuovo impianto concessi nel quadro dei piani di miglioramento materiale e ai giovani agricoltori nell'ambito dell'applicazione dei programmi;

c) disposizioni intese a prevenire un incremento del potenziale produttivo a seguito dell'applicazione delle disposizioni del presente capo, e

d) i massimali di sostegno per ettaro».

5 I nn. 1, 2 e 4 dell'art. 13 del regolamento (CE) della Commissione 31 maggio 2000, n. 1227, che stabilisce modalità di applicazione del regolamento [n. 1493/1999], in particolare in ordine al potenziale produttivo (GU L 143, pag. 1), prevedono segnatamente quanto segue:

«Le autorità competenti degli Stati membri stabiliscono la dimensione minima di superficie vitata che può essere oggetto di sostegno per la ristrutturazione e la riconversione e la dimensione minima di superficie vitata risultante dalla ristrutturazione e dalla riconversione.

2. Le autorità competenti degli Stati membri stabiliscono:

a) le misure che devono figurare nei piani;

b) le scadenze di esecuzione, che non devono essere superiori a cinque anni;

c) l'esigenza che in tutti i piani siano indicate, per ciascun esercizio finanziario, le misure da eseguire in tale esercizio e la superficie interessata da ciascuna misura;

d) le procedure per il controllo dell'esecuzione delle misure (...)

4. Le autorità competenti degli Stati membri adottano le norme che disciplinano il campo d'applicazione specifico e i livelli del sostegno erogato. Fatte salve le disposizioni del capo III del titolo II del regolamento (...) n. 1493/1999, tali norme possono prevedere segnatamente il pagamento di importi forfettari, livelli massimi di sostegno per ettaro e la modulazione del sostegno secondo criteri obiettivi. Esse devono prevedere in particolare livelli più elevati di sostegno nei casi in cui i diritti di reimpianto derivanti dall'estirpazione come prevista nel piano siano utilizzati nell'ambito dell'attuazione del piano stesso».

6 L'art. 15 bis del regolamento n. 1227/2000, che è stato introdotto dal regolamento (CE) della Commissione 24 luglio 2002, n. 1342 (GU L 196, pag. 23), il quale modifica il suddetto regolamento n. 1227/2000, così dispone:

«1. In deroga all'articolo 15, gli Stati membri possono prevedere che l'aiuto sia corrisposto subordinatamente alla verifica dell'esecuzione di tutte le misure indicate nella domanda di aiuto. Se dalla verifica effettuata risulta che l'insieme delle misure indicate nella domanda di aiuto non è stato realizzato interamente ma che è stato realizzato su oltre l'80% delle superfici entro le scadenze previste, l'aiuto è versato previa detrazione di un importo pari al doppio del sostegno supplementare che sarebbe stato accordato per l'esecuzione dell'insieme delle misure sulla totalità delle superfici.

2. In deroga al paragrafo 1, gli Stati membri possono disporre il pagamento anticipato dell'aiuto ai produttori per tutte le misure indicate nella domanda di aiuto prima della loro esecuzione, a condizione che la realizzazione delle misure sia iniziata e che il produttore abbia costituito una cauzione pari al 120% dell'aiuto. L'esecuzione di tutte le

misure entro la fine della seconda campagna successiva alla concessione dell'anticipo costituisce l'esigenza principale ai sensi del regolamento (CEE) n. 2220/85.

Tale durata può essere modificata dallo Stato membro se:

a) le superfici interessate sono comprese in zone che hanno subito una calamità naturale riconosciuta dalle autorità competenti dello Stato membro interessato;

b) un organismo riconosciuto dallo Stato membro interessato ha attestato problemi sanitari relativi al materiale vegetale che impediscono la realizzazione della misura prevista.

Se dalla verifica effettuata risulta che tutte le misure indicate nella domanda di aiuto e che hanno beneficiato di un anticipo non sono state realizzate interamente ma che sono state realizzate su oltre l'80% delle superfici entro le scadenze previste, la cauzione è svincolata previa detrazione di un importo pari al doppio del sostegno supplementare che sarebbe stato accordato per il compimento di tutte le misure sulla totalità delle superfici.

Qualora il produttore rinunci all'anticipo, la cauzione è svincolata nella misura del 95% nel termine fissato dallo Stato membro interessato. Gli Stati membri comunicano alla Commissione i termini fissati in applicazione del presente comma.

Qualora il produttore rinunci alla realizzazione di tutte le misure indicate nella domanda di aiuto, egli rimborsa l'anticipo se era già stato versato e la cauzione è successivamente svincolata nella misura del 90% nei termini fissati dallo Stato membro. Gli Stati membri comunicano alla Commissione i termini fissati in applicazione del presente comma.

3. Nell'applicazione di questo articolo, all'atto della verifica delle superfici interessate è ammessa una tolleranza del 5%».

Fatti

Metodo applicato dalla Repubblica francese per il calcolo dell'aiuto

7 Con decisione della Commissione 20 luglio 2005, 2005/579/CE, che esclude dal finanziamento comunitario alcune spese eseguite dagli Stati membri a titolo del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione «garanzia» (GU L 199 pag. 84; in prosieguo: la «decisione controversa»), sono state imposte alla Repubblica francese alcune rettifiche finanziarie in quanto la Commissione ha ritenuto che detto Stato abbia incluso superfici non ammissibili all'aiuto nel calcolo dei costi connessi alla ristrutturazione e alla riconversione dei vigneti.

8 Come emerge dal fascicolo di causa, in particolare dalla relazione dell'organo di conciliazione nonché dai decreti interministeriali relativi alle condizioni di assegnazione dell'aiuto alla ristrutturazione e alla riconversione dei vigneti per le campagne 2000/2001 e 2001/2002 (v. *Journal officiel de la République française*, rispettivamente,

del 24 maggio 2001 e del 5 aprile 2002), le autorità francesi avevano optato per il pagamento di importi forfettari. Gli aiuti erano versati per ettaro di superficie parcellare ristrutturata (euro per ettaro).

9 Il calcolo dei costi tiene conto di superfici vitate comprensive di capezzagne, vale a dire di spazi laterali e in fondo ai filari necessari per il passaggio e le manovre dei macchinari per la coltura delle viti quali i trattori e gli attrezzi per la vendemmia.

10 Detto calcolo è stato dunque effettuato in ragione di una particella tipo definita come vigna di 1 ettaro, di forma rettangolare e in pianura, contenente capezzagne necessarie alla manovra delle macchine agricole nella misura del 10% della superficie, ovvero 6 metri in fondo ai filari.

11 Al fine di tenere conto delle particelle di forme diverse e di topografie particolari, per il calcolo delle superfici è stato definito un abaco, ossia una tabella dei margini. Quest'ultimo fissa una percentuale massima ammissibile di superfici senza viti che è, in via di esempio, del 30% per le particelle la cui superficie coltivata a vite sia inferiore a 35 are e del 5% per le particelle la cui superficie coltivata a vite sia superiore a 15 ettari.

12 I costi di ciascun vigneto sono stati classificati sotto voci quali acquisto di piante, trattamenti fitosanitari, manodopera. Peraltro, nel calcolo dell'importo forfettario sono stati presi in considerazione soltanto i costi sistematici, ossia quelli non occasionali. I dati relativi ai costi sono stati trasmessi dalle camere dell'agricoltura e aggiornati ove necessario.

13 Il sostegno è stato modulato in funzione di quattro criteri: l'appartenenza ad un raggruppamento di produttori, la qualità di giovane agricoltore, la sottoscrizione di un contratto territoriale di gestione agricola (CTE) e l'origine dei diritti di impianto. Il livello massimo corrisponde ad un impianto realizzato, con diritti derivanti da un'estirpazione sulla coltivazione intervenuta posteriormente al 31 luglio 2000, da un giovane agricoltore appartenente ad un raggruppamento di produttori e firmatario di un CTE.

14 Al fine di garantire che, conformemente all'art. 13, n. 3, del regolamento n. 1493/1999, l'aiuto non superi il 50% dei costi di ristrutturazione, i tassi forfettari sono stati fissati assicurandosi che il contributo massimo non superi il 50% del minor costo di un'operazione.

Procedimento che ha condotto alla decisione controversa

15 Dal 23 al 27 settembre 2002 i servizi della Commissione procedevano, in Francia, ad un'indagine riguardante il sistema di assegnazione dell'aiuto alla ristrutturazione e alla riconversione dei vigneti.

16 A seguito di tale indagine, il 10 febbraio 2003, la Commissione inviava alle autorità francesi una comunicazione ai sensi dell'art. 8, n. 1, del regolamento n. 1663/95.

17 Il 20 maggio 2003 le autorità francesi rispondevano a tale comunicazione.

18 Il 30 settembre 2003 la Commissione organizzava una riunione bilaterale con le autorità francesi.

19 In seguito a tale riunione, il 22 luglio 2004, la Commissione trasmetteva alle autorità francesi una comunicazione formale ai sensi dell'art. 8 del regolamento n. 1663/95 nella quale ribadiva che, per gli esercizi 2001 e seguenti, la concessione dell'aiuto alla ristrutturazione e alla riconversione dei vigneti non era stata effettuata nel rispetto delle norme comunitarie. La Commissione faceva riferimento in particolare ai risultati del controllo effettuato, a sua richiesta, su un campione casuale di 50 pratiche che avevano formato oggetto di un pagamento a titolo dell'esercizio 2001; detto controllo evidenziava che la superficie vitata effettiva rappresentava mediamente soltanto il 90% della superficie ammessa all'aiuto. I servizi della Commissione ritenevano dunque che il restante 10% non dovesse ricevere sussidi a titolo di ristrutturazione dei vigneti. Di conseguenza, la Commissione concludeva per la necessità di una rettifica finanziaria del 10% relativamente alle spese dichiarate per tutto il periodo oggetto del controllo comunitario.

20 In data 4 ottobre 2004 le autorità francesi adivano l'organo di conciliazione, il quale si riuniva il 2 marzo 2005 e presentava la sua relazione il 21 marzo 2005. L'organo di conciliazione concludeva che era possibile, soprattutto in caso di vigneti di piccole dimensioni, che l'aiuto fosse stato erogato a superfici che non avevano sostenuto spese di ristrutturazione. Constatava inoltre che, nel termine a lui assegnato, non era possibile conciliare le posizioni delle due parti.

21 In seguito alla riunione dell'organo di conciliazione, ma troppo tardi perché quest'ultimo potesse tener conto di tale informazione, le autorità francesi fornivano un'informazione supplementare riguardante l'asserito rischio di superamento della soglia del finanziamento comunitario. Tale informazione verteva, in particolare, sui risultati di calcoli che dimostravano che, nell'ipotesi limite del sistema di aiuti francese, la soglia di superamento per l'intero territorio francese sarebbe stata di EUR 2 294 e che, per la campagna viticola 2000/2001, il contributo medio sarebbe stato di EUR 4 751 per

ettaro, molto meno dei 7 716 EUR per ettaro corrispondenti al 50% del costo di un'operazione di ristrutturazione. Per le campagne viticole 2001 e 2002 il contributo sarebbe stato, rispettivamente e per ettaro, di EUR 6 197 e EUR 8 371.

22 Il 4 maggio 2005 la Commissione indirizzava alle autorità francesi una lettera in cui esponeva la sua posizione definitiva.

23 Il 20 luglio 2005 la Commissione adottava la decisione controversa, imponendo segnatamente alla Repubblica francese una rettifica puntuale del 10% per la parte di superficie ristrutturata o riconvertita.

Procedimento e conclusioni delle parti

24 Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 30 settembre 2005, la Repubblica francese ha proposto il presente ricorso.

25 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Quarta Sezione) ha deciso di aprire la fase orale del procedimento.

26 Le parti hanno svolto le loro difese e risposto ai quesiti orali del Tribunale all'udienza del 14 maggio 2008.

27 La Repubblica francese conclude che il Tribunale voglia:

— annullare la decisione controversa nella parte in cui esclude dal finanziamento comunitario la somma di EUR 13 519 122,05 a titolo di rettifica del calcolo delle superfici ammissibili all'aiuto alla ristrutturazione e alla riconversione dei vigneti per l'esercizio 2001/2003;

— condannare la Commissione alle spese.

28 La Commissione conclude che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso come infondato;

— condannare la Repubblica francese alle spese.

In diritto

Argomenti delle parti

29 La Repubblica francese invoca due motivi vertenti, il primo, sulla violazione del regolamento n. 1258/1999 e, il secondo, sulla violazione dell'obbligo di motivazione.

30 Per quanto riguarda il primo motivo, relativo alla violazione del regolamento n. 1258/1999, la Repubblica francese afferma che la Commissione ha escluso dal finanziamento comunitario spese che tuttavia erano state effettuate nel rispetto delle norme comunitarie e che, ad ogni modo, non avevano causato alcun danno al bilancio

comunitario. Così facendo, la Commissione avrebbe violato le disposizioni di cui all'art. 7, n. 4, del regolamento n. 1258/1999.

31 All'udienza, in linea con quanto riscontrato dall'organo di conciliazione, la Commissione ha rilevato che la questione principale che si pone nel caso di specie riguarda il metodo di calcolo applicato dalla Repubblica francese, poiché i danni rischiati dal bilancio comunitario si limitano a uno o due casi puntuali che potevano comportare il superamento della soglia di finanziamento comunitario.

Sull'affermazione secondo cui le spese sono state effettuate nel rispetto delle norme comunitarie

32 La Repubblica francese osserva che, secondo la giurisprudenza costante della Corte in materia di liquidazione dei conti degli Stati membri a titolo di spese finanziate dal FEAOG, sezione «garanzia», se spetta alla Commissione dimostrare l'esistenza di una violazione delle norme comunitarie, una volta che tale violazione sia provata, incombe allo Stato membro dimostrare, se del caso, che la Commissione ha commesso un errore circa le conseguenze finanziarie da trarne. Nel caso di specie, la Commissione non avrebbe dimostrato una violazione delle norme comunitarie.

33 La Repubblica francese fa valere che la nozione di superficie ammissibile all'aiuto su cui fa leva la Commissione, secondo la quale la superficie da prendere in considerazione per il finanziamento comunitario è quella dove insistono ceppi di vite (superficie vitata effettiva), non può essere ricavata dalla normativa comunitaria. Ciò posto, l'unico

obbligo incombente allo Stato membro sarebbe quello di garantire che il contributo comunitario ai costi di ristrutturazione e di riconversione non ecceda il 50% degli stessi.

34 La Repubblica francese sostiene che l'art. 13, n. 4, del regolamento n. 1227/2000 autorizzerebbe gli Stati membri a prevedere il pagamento di importi forfettari e, in ogni caso, la normativa comunitaria non preciserebbe le modalità di calcolo di tali importi più di quanto definisca la nozione di superficie ammissibile all'aiuto. Spetterebbe dunque agli Stati membri fissare tali nozioni, con la sola riserva che l'aiuto alla ricostruzione e alla riconversione dei vigneti non superi il 50% del costo delle operazioni. La Repubblica francese ritiene di avere definito la nozione di superficie ammissibile all'aiuto in modo coerente con l'insieme delle disposizioni che disciplinano l'organizzazione comune del mercato vitivinicolo.

35 La Repubblica francese respinge l'addebito della Commissione di aver ridotto l'importo dell'aiuto forfettario e compensato la riduzione concedendo l'aiuto a superfici non ammissibili, vale a dire tenendo illecitamente conto delle capezzagne, mentre avrebbero avuto diritto all'aiuto soltanto i ceppi di vite. Contesta parimenti che il suo sistema di finanziamento miri a stabilire una qualsivoglia compensazione tra i beneficiari. Al contrario, essa avrebbe calcolato l'importo forfettario sulla base di costi reali, da essa applicati alle superfici ritenute ammissibili all'aiuto alla stregua della complessiva organizzazione comune del mercato vitivinicolo.

36 Da un punto di vista pratico, la Repubblica francese rileva che tra le varie voci di spesa di un'operazione di ristrutturazione solo la fornitura di piante di viti dipende esclusivamente dalla superficie vitata effettiva. Le altre voci, quali la preparazione del suolo, che implica il drenaggio e lo sterramento, riguardano altresì le capezzagne.

37 Essa aggiunge che la mobilitazione di mezzi tecnici ed umani, dunque i costi globali, ettaro per ettaro, aumenta man mano che diminuisce la superficie e che la percentuale di capezzagne è tanto più grande quanto più piccola è la superficie.

38 La Repubblica francese rileva parimenti che, se a titolo di ristrutturazione dei vigneti fosse presa in considerazione solo la superficie vitata effettiva, i viticoltori sarebbero tentati di ridurre al massimo la superficie restante aggiungendo ceppi di vite, con la conseguenza di incrementare il potenziale produttivo.

39 Peraltro, a non considerare le capezzagne ai fini della concessione dell'aiuto, le spese non diminuirebbero necessariamente. In effetti, l'importo forfettario dell'aiuto, che viene calcolato in relazione ai costi di ristrutturazione di una particella di un ettaro, capezzagne incluse, finirebbe con l'essere stanziato ad una superficie più piccola. A una superficie ridotta corrisponderebbe un contributo in proporzione maggiore.

40 Contrariamente a quanto sembra sostenere la Commissione, l'aiuto alla ristrutturazione, anche se è configurato come una partecipazione ai costi di ristrutturazione, non potrebbe essere dissociato dalla nozione di «superficie vitata con diritti di impianto». Infatti, dalle disposizioni di cui agli artt. 15 del regolamento n. 1493/1999 e 13 del regolamento n. 1227/2000 risulterebbe che compete agli Stati membri stabilire le dimensioni della superficie vitata minima ammissibile ad un aiuto alla ricostruzione e alla riconversione. L'art. 15 bis del regolamento n. 1227/2000 definirebbe le conseguenze finanziarie dell'esecuzione parziale delle misure indicate nella domanda di aiuto richiedendo per l'erogazione del contributo realizzazioni su oltre l'80% delle superfici.

41 Del pari, sussisterebbe chiaramente un nesso tra il regime di aiuti e lo schedario vitivinicolo. Tanto per lo schedario quanto per l'assegnazione dell'aiuto alla riconversione e alla ristrutturazione dei vigneti si sarebbe tenuto conto della superficie coltivata. Per quanto riguarda l'istituzione dello schedario, la particella di vigneto sarebbe definita dall'art. 2, lett. f), del regolamento (CEE) della Commissione 3 marzo 1987, n. 649, recante modalità d'applicazione per l'istituzione dello schedario vitivinicolo comunitario (GU L 62, pag. 10), come «un tratto continuo di terreno delimitato come da catasto fondiario».

42 Secondo la Repubblica francese, da quanto precede emerge che la Commissione ha erroneamente escluso dal finanziamento comunitario la somma di EUR 13 519 122,05, poiché tale somma corrisponderebbe a spese effettuate conformemente alle norme comunitarie.

43 La Commissione replica che la determinazione dell'importo dell'aiuto risponde a criteri autonomi, diversi dai criteri per l'ammissione delle superfici al finanziamento. Le autorità francesi non sarebbero state libere di aumentare le superfici ammissibili per il solo fatto di aver in pari misura diminuito l'importo dell'aiuto forfettario, giacché queste due fasi del procedimento risponderebbero a criteri ben specifici e a «norme ben distinte». Per corroborare tale affermazione la Commissione fa riferimento, per analogia, alla distinzione tra criteri di selezione e criteri di aggiudicazione nell'ambito degli appalti pubblici (sentenza della Corte 19 giugno 2003, causa C-315/01, GAT, Racc. pag. I-6351).

44 Sul piano pratico la Commissione ricorda come in taluni casi l'aiuto sia stato concesso per la totalità della superficie rivendicata dal produttore, sebbene la superficie vitata effettiva rappresentasse solo il 70% della stessa. Si tratterebbe molto chiaramente di una «sovracompensazione» che andrebbe ben oltre quanto affermato dalle autorità francesi.

45 La Commissione contesta pure l'equiparazione dei diritti di impianto al regime di ristrutturazione e di riconversione e, di conseguenza, la determinazione secondo lo stesso metodo delle superfici beneficiarie dei diritti di impianto e delle superfici beneficiarie dell'aiuto. A tal riguardo essa rinvia all'art. 13, n. 1, lett. b), del regolamento n. 1493/1999, ai termini del quale il sostegno alla ristrutturazione e alla riconversione assume la forma di un contributo ai costi di ristrutturazione e riconversione, laddove l'aiuto espresso in diritti di reimpianto farebbe riferimento ad una superficie.

46 Lo stesso varrebbe per quanto riguarda l'equiparazione a tale regime dello schedario vitivinicolo informatizzato, tanto più che l'art. 2, lett. f), del regolamento n. 649/87 definisce la particella come un tratto continuo di terreno delimitato come da catasto fondiario, incluse quindi le capezzagne. La Commissione fa riferimento all'art. 5, n. 1, del regolamento (CE) della Commissione 14 dicembre 2000, n. 2729, recante modalità d'applicazione per i controlli nel settore vitivinicolo (GU L 316, pag. 16), ai sensi del quale, in particolare, l'abbandono definitivo nonché le misure di ristrutturazione e di riconversione che fruiscono di una partecipazione finanziaria della Comunità formano oggetto di una verifica sistematica sul posto. Tale disposizione avrebbe introdotto una distinzione formale ed esplicita tra gli aspetti generali del potenziale produttivo e le misure specifiche relative, rispettivamente, all'abbandono, alla ristrutturazione e alla riconversione. Per queste ultime, per le quali sarebbe prevista una partecipazione finanziaria comunitaria, la verifica sistematica in loco sarebbe obbligatoria. Orbene, tale accertamento verterebbe su due elementi sostanziali del regime, ossia la misurazione delle superfici e l'effettività delle operazioni che beneficiano di un contributo finanziario.

47 Per quanto riguarda l'argomento della Repubblica francese relativo ai rischi di aumento del raccolto, la Commissione ricorda che la legislazione comunitaria impone agli Stati membri di assicurare che non vi sia un aumento globale del potenziale produttivo. La Commissione respinge altresì l'argomento della Repubblica francese inerente al rischio di aumento delle spese facendo valere che essa stabilisce ogni anno le dotazioni finanziarie indicative per gli Stati membri e che tale attribuzione iniziale limita il rimborso da parte del FEAOG.

Sull'affermazione secondo cui il metodo di calcolo adottato dalle autorità francesi non arreca alcun danno al bilancio comunitario

48 La Repubblica francese ritiene che la Commissione non abbia presentato indizi seri nel senso che il metodo applicato in Francia poteva causare un danno al bilancio comunitario. La Repubblica francese contesta l'affermazione della Commissione, contenuta nella nota del 17 febbraio 2005 presentata all'organo di conciliazione, secondo cui, in un caso, l'aiuto versato avrebbe raggiunto il 51,6% con un superamento della soglia dunque pari all'1,6%.

49 La Repubblica francese fa notare che, affinché l'aiuto non superi mai il 50% dei costi di ristrutturazione e di riconversione, i tassi forfettari sono stati fissati assicurandosi che il contributo massimo non superi il 50% del minor costo sostenuto da un impianto. Pertanto, poiché per la campagna viticola 2000/2001 il costo meno elevato registrato per la ricostruzione e la riconversione di un vigneto era di EUR 15 432, la soglia da non superare sarebbe ammontata a EUR 7 716 e il contributo massimo sarebbe stato fissato a EUR 7 170. Siccome per la campagna 2001/2002 il costo meno elevato riscontrato era di EUR 16 743, l'importo da non superare sarebbe ammontato a EUR 8 371 e il contributo massimo sarebbe stato fissato a EUR 8 000. Di conseguenza, a causa del carattere forfettario dell'aiuto, la stragrande maggioranza dei viticoltori impegnati in un'operazione di ristrutturazione o di riconversione del loro vigneto avrebbe percepito sussidi inferiori al 50% dei costi sostenuti.

50 La Repubblica francese aggiunge che, anche nell'ipotesi limite di applicazione del contributo massimo di EUR 7 170 per ettaro a un impianto del Languedoc-Roussillon, che ha i minori costi di tutta la Francia, per una particella inferiore a 80 are le cui capezzagne siano pari al 25%, il rischio di superare la soglia del 50% dei costi di ristrutturazione può essere stimato mediamente al 3,2% e riguarda soltanto 10 ettari per tutto il territorio francese. Conseguentemente, la soglia del finanziamento comunitario per l'intero territorio sarebbe stata superata di una misura pari al risultato della seguente formula: 10 ettari x 0,032 x EUR 7 170 per ettaro = EUR 2 294.

51 Secondo la Repubblica francese, tale modesto importo deve essere relativizzato in ragione degli aiuti inferiori al 50% che hanno potuto essere corrisposti in diverse situazioni. Per questo, anche nell'ipotesi estrema accreditata dalla Commissione, non ci sarebbero conseguenze finanziarie sul bilancio comunitario.

52 La Commissione ribatte che è del tutto indifferente che l'ammontare del contributo massimo sia stato fissato al di sotto del minor costo di impianto. A suo avviso, non è perché hanno minimizzato l'importo dell'aiuto forfettario che le autorità francesi potrebbero finanziare superfici non ammissibili. A sostegno dei suoi argomenti essa invoca la sentenza del Tribunale 25 luglio 2006, causa T-221/04, Belgio/Commissione, nella quale è stato statuito che qualsiasi versamento irregolare di un aiuto comporta un percepimento indebito e dunque un pregiudizio per il FEAOG.

53 La Commissione rileva che l'esempio da essa addotto, il quale dimostra che per una data particella il livello di sovvenzione era stato del 51,6%, aveva solo valore indicativo e che in nessun caso le autorità francesi potevano, sulla base di tale esempio, asserire che non sussistessero danni per il bilancio comunitario. Pertanto, la Commissione considera inconferente il calcolo del danno indicato nel ricorso, che si fonda su un superamento dell'1,6%.

54 La Commissione evidenzia che, per contro, in base al campione di 50 pratiche in cui ogni particella ristrutturata è stata nuovamente misurata dalle autorità francesi su sua richiesta, è stato constatato che ha usufruito dell'aiuto un 10% di superfici non ammissibili. Sarebbe incontestabile che ciò abbia causato un danno al bilancio comunitario.

Giudizio del Tribunale

— Sulla nozione di superficie ammissibile agli aiuti

55 Occorre rilevare che la legislazione comunitaria, in particolare l'art. 13 del regolamento n. 1227/2000, enuncia espressamente che rientra nella competenza degli Stati membri adottare le norme che disciplinano il campo di applicazione specifico e l'ampiezza dell'aiuto erogabile, segnatamente quelle che prevedono il pagamento di importi forfettari, i livelli massimi di sostegno per ettaro e la modulazione del sostegno secondo criteri obiettivi.

56 Dalla descrizione del metodo da loro adottato per il calcolo dell'aiuto alla ristrutturazione e alla riconversione (v. supra, punti 8-15) si evince che le autorità francesi hanno istituito un sistema che risponde perfettamente ai criteri legislativi summenzionati. Inoltre, occorre osservare che la legislazione comunitaria non definisce la nozione di «superficie ammissibile all'aiuto», cosa che la Commissione non contesta.

57 Di conseguenza, nessuna norma osta a che la Repubblica francese includa le capezzagne nelle superfici di riferimento al fine di determinare i pagamenti. Contrariamente a quanto fa valere in sostanza la Commissione, l'art. 13, n. 1, lett. b), del regolamento n. 1493/1999 non disciplina in alcun modo tale questione.

58 Rimane dunque da esaminare se, così facendo, il sistema francese abbia effettivamente messo a rischio il bilancio comunitario.

— Sul rischio di superamento della soglia di finanziamento comunitario

59 A titolo preliminare, per quanto riguarda il riferimento fatto dalla Commissione alla citata sentenza Belgio/Commissione (punto 86), nella quale è stato statuito che ogni versamento irregolare di un aiuto comporta un pagamento in eccesso e dunque un pregiudizio a titolo del FEAOG, si deve rilevare che, non essendo il sistema di concessione di aiuti alla ristrutturazione e alla riconversione di vigneti istituito in Francia contrario alla legislazione comunitaria, conformemente a quanto messo in rilievo ai punti 56 e 57 supra, la soluzione adottata in detta causa non si applica al caso di specie.

60 Del pari, per quanto riguarda i risultati del controllo a campione delle 50 pratiche che avevano formato oggetto di un pagamento a titolo dell'esercizio finanziario 2001, i quali hanno dimostrato che la superficie ammissibile all'aiuto comprensiva dello spazio di piantagione, vale a dire di una larghezza equivalente alla metà della distanza tra i ceppi di vite, rappresentava mediamente soltanto il 90% della superficie poi ammessa, va precisato che, come si è constatato sopra, la legislazione comunitaria non esige che gli Stati membri escludano le capezzagne dalle superfici di riferimento al fine di determinare i pagamenti. L'argomento della Commissione vertente sui risultati del controllo effettuato per accertare se fosse stata superata la soglia del finanziamento comunitario non è dunque, di per sé, pertinente.

61 Da quanto precede deriva che, essendo esclusa una presunzione automatica d'illegittimità delle spese effettuate nell'ambito del sistema di pagamento francese, il rischio effettivo di superamento della soglia di finanziamento comunitario corso dal FEAOG deve essere valutato in concreto.

62 All'udienza la Commissione ha sostenuto principalmente che la legislazione comunitaria prevede un finanziamento dei costi che esclude le capezzagne; non dando luogo a spese di ristrutturazione e di riconversione, esse non sarebbero ammissibili al finanziamento comunitario.

63 In merito a questo argomento si deve constatare che dal fascicolo di causa non risulta che le parti abbiano esaminato nei dettagli la questione se le capezzagne potessero effettivamente generare costi indennizzabili da parte dei fondi comunitari nell'ambito delle operazioni di ristrutturazione e di riconversione.

64 Inoltre, nella comunicazione del 10 febbraio 2003, inviata alle autorità francesi ai sensi dell'art. 8, n. 1, del regolamento n. 1663/95 (v. supra, punto 17), la Commissione ha rilevato che «[l]'analisi dei costi necessari alle operazioni di ristrutturazione e di riconversione dei vigneti dimostra che l'aiuto forfettario erogato è principalmente legato alla superficie su cui effettivamente insistono ceppi di vite». La medesima constatazione si rinviene nella lettera della Commissione 22 luglio 2004, che costituisce la comunicazione formale ai sensi degli artt. 8, n. 1, del regolamento n. 1663/95 e 1, n. 1, lett. a), della decisione della Commissione 1° luglio 1994, 94/442/CE, relativa all'istituzione di una procedura di conciliazione nel quadro della liquidazione dei conti del FEAOG, sezione «garanzia» (GU L 182, pag. 45).

65 Dalle due lettere sopracitate s'inferisce, quindi, che nella decisione controversa la Commissione non ha escluso che le capezzagne possano comportare spese nell'ambito delle attività di ristrutturazione e di riconversione.

66 Sebbene la Commissione durante l'udienza abbia difeso una posizione diversa, negando che le capezzagne possano generare spese ammissibili all'aiuto in questione, non può escludersi che i costi inerenti alla preparazione del suolo, drenaggio e sterramento inclusi, ai quali allude la Repubblica francese, si riferiscano ugualmente alle capezzagne. Tali lavori e, pertanto, i costi che implicano possono essere ricondotti alle operazioni previste per la ristrutturazione e la riconversione dei vigneti ai sensi dell'art. 11 del regolamento n. 1493/1999.

67 Poiché la Commissione ha contestato l'esistenza di spese connesse alle capezzagne soltanto in fase di udienza, non si può accusare la Repubblica francese di non aver presentato prove dettagliate a dimostrazione del contrario. Tenuto conto del fatto che non può essere escluso che le capezzagne generino spese ammissibili all'aiuto alla ristrutturazione e alla riconversione, tale argomento della Commissione deve quindi essere respinto.

68 Peraltro, sul piano pratico, è poco probabile che il singolo viticoltore gestisca il suo vigneto in relazione alle varie funzioni delle particelle. È assai più probabile che l'importo lordo dei costi da lui sostenuti sia diviso per il numero di ettari di sua proprietà. La Repubblica francese ha rilevato dunque a giusto titolo che l'esclusione delle capezzagne dall'aiuto non si traduce necessariamente in una diminuzione delle spese. Infatti, l'importo forfettario dell'aiuto, calcolato in riferimento ai costi di ristrutturazione di una particella di un ettaro, capezzagne incluse, sarebbe d'ora in avanti stanziato per una superficie più piccola. La diminuzione della superficie indennizzata sarebbe quindi compensata dall'aumento in proporzione del contributo.

69 Di conseguenza, propugnando una stretta distinzione tra le varie superfici del vigneto, la Commissione mira a creare un concetto artificiale ed inutile, che neppure discende dalla legislazione comunitaria applicabile.

70 Riguardo, poi, alla questione se il sistema di pagamento francese presenti le garanzie necessarie per assicurare che la soglia del finanziamento comunitario non venga superata, occorre rilevare quanto segue.

71 In primo luogo, dal fascicolo di causa emerge che le spese prese in considerazione dalla Repubblica francese per stabilire gli importi da versare ai viticoltori sono ben effettive, giacché sono le organizzazioni regionali agricole a raccogliere i rispettivi dati.

72 In secondo luogo, la Repubblica francese ha adottato due misure al fine di garantire che la partecipazione della Comunità al finanziamento dei costi di ristrutturazione e di riconversione non superi il 50% degli stessi, ovvero che nel calcolo dell'importo forfettario siano presi in considerazione solo i costi sistematici, escludendo dunque tutti i costi occasionali sostenuti dai viticoltori, e che i tassi forfettari siano fissati assicurandosi che il contributo massimo non superi il 50% del minor costo di un impianto.

73 Va rilevato che, adottando il metodo del pagamento forfettario, un certo divario tra le spese effettive e l'aiuto erogato è inevitabile. Le capezzagne non dipendono dalle dimensioni della particella, bensì dalla sua forma e dai vincoli inerenti alle colture e al passaggio delle macchine agricole. Ne consegue che minore è la particella, maggiore è la percentuale di superficie priva di ceppi di vite. Certamente, è possibile che il proprietario di un piccolo vigneto di forma irregolare riceva un importo proporzionalmente maggiore rispetto al proprietario di un grande vigneto di forma rettangolare ed in pianura, comprensivo di capezzagne per il 5% o meno della sua superficie. Nondimeno, il regolamento n. 1493/1999 riconosce espressamente la legittimità dei pagamenti forfettari, quand'anche essi implichino una certa approssimazione dei contributi versati ai vari viticoltori, ciascuno dei quali si trova in una situazione diversa. Detta imprecisione, inevitabile nell'ambito dei calcoli di importi forfettari, in sé non può essere interpretata come dannosa per il bilancio comunitario.

74 Quanto al rischio di superamento della soglia di finanziamento comunitario, la Repubblica francese ha prodotto informazioni esaustive riguardo a due aspetti rilevanti per la presente causa.

75 In primo luogo, le autorità francesi hanno informato l'organo di conciliazione che, per la campagna viticola 2000/2001, l'importo dell'aiuto per le operazioni di ristrutturazione e di riconversione variava, per ettaro, da EUR 1 680 a EUR 7 170 secondo i criteri applicabili al richiedente e l'origine dei diritti di impianto fatti valere. L'importo medio era di EUR 4 751 per ettaro, un importo notevolmente inferiore a EUR 7 716 per ettaro (vale a dire al 50% del costo di un'operazione di ristrutturazione stimata in EUR 15 432 per ettaro). Per la campagna viticola 2001/2002 l'aiuto variava da EUR 2 170 a EUR 8 000

per ettaro e si attestava in media a EUR 6 197 per ettaro, un importo dunque inferiore a EUR 8 371 per ettaro (vale a dire al 50% del costo di un'operazione di ristrutturazione stimata in EUR 16 743 per ettaro). Di conseguenza, secondo i dati offerti dalla Repubblica francese, l'importo medio dell'aiuto erogato è ben inferiore al livello massimo del 50% previsto dal regolamento n. 1493/1999.

76 In secondo luogo, le autorità francesi hanno dimostrato che, in un caso teorico di applicazione di parametri quasi estremi, vale a dire del contributo massimo per la campagna 2000/2001 a fronte del minor costo di impianto nella regione francese del Languedoc-Roussillon per una particella inferiore a 80 are dove le capezzagne rappresenterebbero il 25% della superficie, il rischio di superamento del plafond sarebbe decisamente debole e corrisponderebbe ad EUR 2 294 per tutto il territorio francese.

77 Per quanto riguarda le obiezioni della Commissione in ordine all'ammissibilità di tale argomento (v. supra, punto 53), va constatato che la Repubblica francese ha fornito l'informazione di cui trattasi in risposta ad un calcolo addotto come esempio dalla Commissione in una nota indirizzata all'organo di conciliazione. Inoltre, tenuto conto del fatto che per effettuare tale calcolo sono stati impiegati i parametri quasi estremi del sistema di pagamento francese, l'esempio offerto dalle parti è sufficientemente indicativo per essere preso in considerazione.

78 Ad abundantiam va rilevato che detta informazione, sebbene sia stata comunicata in ritardo all'organo di conciliazione, era già nota alla Commissione al momento dell'adozione della decisione controversa. Ad ogni modo, ai sensi dell'art. 1 della decisione 94/442, «la posizione assunta dall'organo lascia impregiudicata la decisione definitiva della Commissione». Pertanto, la Commissione poteva tener conto dell'informazione.

79 Si noti anche che la stessa Commissione ammette che il superamento della soglia di finanziamento comunitario ha potuto riguardare al massimo uno o due casi specifici.

80 Infine, poiché è già stato sufficientemente dimostrato in diritto che il sistema francese è conforme agli artt. 13, n. 1, lett. b), del regolamento n. 1493/1999 e 13 del regolamento n. 1227/2000, gli argomenti sollevati dalle parti in merito all'asserita equiparazione dei diritti di impianto al regime di ristrutturazione e di riconversione non sono rilevanti ai fini della risoluzione della presente controversia.

81 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre considerare che il sistema francese di concessione dell'aiuto alla ristrutturazione e alla riconversione dei vigneti è conforme alla legislazione comunitaria e che non sussiste un rischio reale di superamento della soglia di finanziamento comunitario stabilita all'art. 13 del regolamento n. 1493/1999.

82 Di conseguenza, escludendo dal finanziamento comunitario talune spese eseguite conformemente alle norme comunitarie, la Commissione ha violato le disposizioni dell'art. 7, n. 4, del regolamento n. 1258/1999.

83 Il presente motivo deve dunque essere accolto.

84 Ne consegue che la decisione controversa deve essere annullata senza che sia necessario esaminare il secondo motivo.

Sulle spese

85 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura del Tribunale, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Repubblica francese ne ha fatto domanda, la Commissione, rimasta soccombente, va condannata alla spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Quarta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) **La decisione della Commissione 20 luglio 2005, 2005/579/CE, che esclude dal finanziamento comunitario alcune spese eseguite dagli Stati membri a titolo del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione «garanzia», è annullata nella parte in cui esclude dal finanziamento comunitario spese per un totale di EUR 13 519 122,05 a titolo di rettifica del calcolo delle superfici ammissibili all'aiuto alla ristrutturazione e alla riconversione dei vigneti per l'esercizio 2001/2003 imposta alla Repubblica francese.**

2) La Commissione è condannata alle spese.

Czúcz Cooke Labucka

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 10 settembre 2008.

Il cancelliere Il presidente

E. Coulon O. Czúcz