Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
MICHAL BOBEK
presentate il 22 febbraio 2018 [1]

Causa C-59/17

SCI Château du Grand Bois
contro
Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer)

[Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Conseil d'État (Consiglio di Stato, Francia)]

«Domanda di pronuncia pregiudiziale – Agricoltura – Regolamento (CE) n. 555/2008 – Ristrutturazione e riconversione dei vigneti – Sostegno ai viticoltori – Premio di estirpazione – Controlli in loco senza preavviso – Necessità di autorizzazione per l'accesso al terreno – Terreno chiuso o aperto – Inviolabilità del domicilio – Diritto di proprietà»

I. Introduzione

1. Ai sensi dell'articolo 81 del regolamento (CE) n. 555/2008, della Commissione (in prosieguo: il «regolamento n. 555/2008») [2], i beneficiari dei premi di estirpazione sono sottoposti a controlli (ispezioni) prima e dopo l'effettiva estirpazione. Un metodo per l'effettuazione di tali controlli è il controllo in loco. L'articolo 78, paragrafo 1, del regolamento n. 555/2008 precisa, inoltre, che, di regola, i controlli in loco sono effettuati senza preavviso.

2. È sorta una controversia tra la richiedente un premio, la SCI Château du Grand Bois, e l'Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer). Tale controversia ha indotto il Conseil d'État (Consiglio di Stato, Francia), a chiedere alla Corte se il regolamento n. 555/2008 può essere interpretato nel senso che autorizza gli agenti di controllo (ispettori) ad accedere a un vigneto per effettuare controlli in loco senza ottenere il consenso del richiedente, e rispettando, al contempo, il diritto all'inviolabilità del domicilio.

II. Contesto normativo

A. Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»)

3. Ai sensi dell'articolo 7 della Carta, «[o]gni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e delle proprie comunicazioni».

1 Lingua originale: l'inglese.

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

4. A norma dell'articolo 17, paragrafo 1, «[o]gni persona ha il diritto di godere della proprietà dei beni che ha acquisito legalmente, di usarli, di disporne e di lasciarli in eredità. Nessuna persona può essere privata della proprietà se non per causa di pubblico interesse, nei casi e nei modi previsti dalla legge e contro il pagamento in tempo utile di una giusta indennità per la perdita della stessa. L'uso dei beni può essere regolato dalla legge nei limiti imposti dall'interesse generale».

B. Regolamento n. 479/2008

5. L'articolo 3 del regolamento (CE) n. 479/2008 relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo [3], che era applicabile al momento dei fatti, stabiliva che «[i]l presente capo stabilisce le norme che disciplinano l'assegnazione di risorse finanziarie comunitarie agli Stati membri e l'uso di tali risorse da parte degli Stati membri attraverso programmi nazionali di sostegno (…) per finanziare misure specifiche di sostegno al settore vitivinicolo».

6. L'articolo 4, paragrafo 2, così disponeva:

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

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

7. L'articolo 11 riguardava la ristrutturazione e la riconversione dei vigneti. Il primo paragrafo precisava che «[l]e misure relative alla ristrutturazione e alla riconversione dei vigneti hanno lo scopo di aumentare la competitività dei produttori di vino».

8. Il capo III del titolo V stabiliva le condizioni per la concessione di un premio per l'estirpazione dei vigneti (in prosieguo: «il premio di estirpazione»).

9. L'allegato I, punto 2, definiva l'estirpazione come «l'eliminazione completa di tutti i ceppi che si trovano su una superficie vitata».

C. Regolamento n. 555/2008

10. Ai sensi del considerando 73 del regolamento n. 555/2008, «[a]i fini dell'applicazione uniforme delle norme in tutta la Comunità, è opportuno che gli Stati membri prendano i provvedimenti necessari per attribuire al personale degli organismi competenti i poteri d'indagine necessari per garantire il rispetto delle norme».

11. Il titolo V del regolamento è relativo a ai controlli nel settore vitivinicolo. Il capo I definisce i principi dei controlli da effettuare. La prima disposizione di tale capo, l'articolo 76, prevede quanto segue:

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

3 Regolamento del Consiglio relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo, che modifica i regolamenti (CE) n. 1493/1999, (CE) n. 1782/2003, (CE) n. 1290/2005 e (CE) n. 3/2008 e abroga i regolamenti (CEE) n. 2392/86 e (CE) n. 1493/1999 (GU 2008, L 148, pag. 1).

Gli Stati membri garantiscono in particolare che:

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

(…)

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

e) i controlli sono eseguiti sistematicamente o per sondaggio. (…);

f) le operazioni ammesse al finanziamento comunitario sono autentiche e conformi alla legislazione comunitaria».

12. L'articolo 77 dispone quanto segue:

«1. Le verifiche sono effettuate attraverso controlli amministrativi e, se del caso, in loco.

(…)

3. Tranne nei casi in cui il regolamento (CE) n. 479/2008 o il presente regolamento prevedano l'esecuzione di controlli in loco sistematici, le autorità competenti eseguono controlli in loco mediante il campionamento di una percentuale idonea di beneficiari/produttori, in base ad un'analisi di rischio ai sensi dell'articolo 79 del presente regolamento.

(…)».

13. L'articolo 78 così dispone:

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

2. Se del caso, i controlli in loco previsti dal presente regolamento sono effettuati insieme ad altri controlli contemplati dalla normativa comunitaria.

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

14. L'articolo 80 così dispone:

«1. Per ogni controllo in loco è redatta una relazione di controllo, che consente di riesaminare i dettagli delle verifiche effettuate.Se i controlli riguardano finanziamenti comunitari la relazione riporta in particolare:

a) i regimi di aiuto e le domande oggetto di controllo;

b) le persone presenti;

c) se del caso, le particelle agricole controllate e quelle misurate, i risultati delle misurazioni per particella e i metodi di misurazione utilizzati;

d) la verifica dell'effettiva coltivazione della superficie considerata nel caso del regime di estirpazione;

e) i quantitativi a cui si riferisce il controllo e i suoi risultati;

f) se la visita era stata annunciata al beneficiario/produttore e, in tal caso, il termine di preavviso;

g) le eventuali ulteriori misure di controllo intraprese.

2. Ove si constatino divergenze tra le informazioni indicate nella domanda e la situazione reale osservata durante il controllo compiuto in loco o mediante telerilevamento, l'agricoltore riceve una copia della relazione di controllo e ha l'opportunità di firmarla prima che l'autorità competente tragga conclusioni, in base alle risultanze emerse, in merito ad eventuali riduzioni od esclusioni».

15. L'articolo 81 stabilisce quanto segue:

«(…)

2. In caso di concessione di diritti di reimpianto in applicazione dell'articolo 92 del regolamento (CE) n. 479/2008, è necessario che le superfici siano sottoposte a verifica sistematica prima e dopo l'esecuzione dell'estirpazione. Il controllo riguarda le particelle per le quali è stata chiesta la concessione di diritti di reimpianto.

Il controllo prima dell'estirpazione comporta la verifica dell'esistenza del vigneto.

Tale controllo è effettuato con un controllo in loco classico. Tuttavia, se lo Stato membro dispone di uno schedario viticolo computerizzato aggiornato e attendibile, il controllo può essere amministrativo e l'obbligo del controllo in loco prima dell'estirpazione può limitarsi, annualmente, al 5% delle domande per confermare l'attendibilità del sistema di controllo amministrativo. Se dai controlli in loco emergono irregolarità o divergenze significative in una regione o parte di essa, le autorità competenti aumentano proporzionalmente il numero di controlli in loco durante l'anno in corso e l'anno successivo.

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

Il controllo prima dell'estirpazione include la verifica dell'esistenza del vigneto, della superficie vitata determinata in applicazione dell'articolo 75 e dell'effettiva coltivazione della superficie considerata.

Tale controllo è effettuato con un controllo in loco classico. Tuttavia, se lo Stato membro dispone di uno strumento grafico che permette di misurare le particelle ai sensi dell'articolo 75 all'interno dello schedario viticolo computerizzato, nonché di informazioni attendibili e aggiornate sull'effettiva coltivazione della particella, il controllo può essere amministrativo e l'obbligo del controllo in loco prima dell'estirpazione può limitarsi al 5% delle domande per confermare l'attendibilità del sistema di controllo amministrativo. Se dai controlli in loco emergono irregolarità o divergenze significative in una regione o parte di essa, le autorità competenti aumentano proporzionalmente il numero di controlli in loco durante l'anno in corso.

4. La verifica dell'avvenuta estirpazione è effettuata con un controllo in loco classico, oppure può essere eseguita mediante telerilevamento se è estirpato l'intero vigneto o se la risoluzione del telerilevamento è pari o superiore a 1 m^2.

5. Per le superfici che beneficiano di un premio di estirpazione, fermo restando il disposto del paragrafo 3, terzo comma e del paragrafo 4, almeno uno dei due controlli indicati al paragrafo 3, primo comma, è effettuato con un controllo classico in loco».

16. L'articolo 83 definisce le competenze degli agenti di controllo:

«Ogni Stato membro prende i provvedimenti atti ad agevolare gli agenti dei propri organismi competenti nell'esercizio delle loro funzioni. Esso garantisce, in particolare, che tali agenti, eventualmente in collaborazione con quelli di altri suoi servizi da esso abilitati a tal fine:

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

b) abbiano accesso ai locali commerciali o ai depositi e ai mezzi di trasporto di chiunque detenga ai fini della vendita, commercializzi o trasporti prodotti vitivinicoli o prodotti che possono essere impiegati nel settore vitivinicolo;

(…)

d) possano prelevare campioni dei prodotti vitivinicoli, delle sostanze e prodotti che possono essere impiegati per la loro elaborazione, e dei prodotti detenuti ai fini della vendita, commercializzati o trasportati;

e) possano consultare i dati contabili o altri documenti utili ai fini dei controlli e trarne copie o estratti;

f) possano adottare le opportune misure conservative per l'elaborazione, la detenzione, il trasporto, la designazione, la presentazione e la commercializzazione di un prodotto vitivinicolo o di un prodotto destinato ad essere utilizzato per la sua elaborazione, qualora vi sia motivo di sospettare un'infrazione grave alle disposizioni comunitarie, in particolare in caso di manipolazioni fraudolente o di rischi per la salute».

III. Fatti, procedimento e questioni pregiudiziali

17. Il 29 luglio 2009, la SCI Château du Grand Bois (in prosieguo: «la ricorrente») ha presentato una domanda di aiuto per la ristrutturazione e riconversione del vigneto per la campagna 2008/2009.

18. Con decisione del 18 dicembre 2009, il direttore generale dell'Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer [Istituto nazionale dei prodotti dell'agricoltura e del mare, Francia (in prosieguo: «FranceAgriMer»)] ha respinto tale domanda, affermando che i controlli in loco effettuati il 27 agosto e il 15 settembre 2009 da parte di uno dei suoi agenti di controllo hanno evidenziato che, su alcune particelle viticole del terreno della ricorrente, l'estirpazione delle vigne non era stata eseguita secondo le modalità previste dalla normativa in vigore.

19. La ricorrente ha adito il Tribunal administratif de Nantes (tribunale amministrativo di Nantes, Francia) al fine di ottenere l'annullamento di tale decisione. Con sentenza del 7 maggio 2013, detto giudice ha annullato tale decisione in quanto, fra l'altro, l'agente che aveva effettuato i controlli non possedeva la relativa autorizzazione.

20. Il 5 febbraio 2015, la Cour administrative d'appel de Nantes (corte amministrativa d'appello di Nantes, Francia) ha annullato tale sentenza, respingendo i motivi addotti dalla ricorrente in primo grado. Essa ha statuito che il regolamento n. 555/2008 non impone agli agenti che effettuano i controlli di informare previamente il richiedente un premio di estirpazione in merito alla data in cui il

controllo sarà effettuato. Il fatto che non fosse stato ottenuto il consenso ad accedere alla proprietà privata non incideva sulla legittimità della decisione contestata. Inoltre, la circostanza che la relazione di controllo non indicasse se al richiedente fosse stato concesso o meno un preavviso non rilevava ai fini della legittimità dei controlli effettuati.

21. La ricorrente ha presentato ricorso al Conseil d'État (Consiglio di Stato, Francia), affermando che la Cour administrative d'appel de Nantes (corte amministrativa d'appello di Nantes) ha commesso un errore di diritto nel ritenere che la circostanza che l'agente incaricato del controllo fosse entrato nella sua proprietà senza il suo consenso non incidesse sulla legittimità della decisione di respingere la sua domanda di aiuto per la ristrutturazione e riconversione del vigneto.

22. Secondo il Conseil d'État (Consiglio di Stato), la risposta da dare a tale specifica argomentazione dipende dalla circostanza che il regolamento n. 555/2008 autorizzi o meno gli agenti incaricati dell'effettuazione dei controlli in loco ad accedere ai terreni agricoli senza il consenso del viticoltore. È nell'ambito di tale contesto giuridico e fattuale che il Conseil d'État (Consiglio di Stato) ha deciso di disporre la sospensione del procedimento e di presentare alla Corte le seguenti questioni:

– «se le disposizioni degli articoli 76, 78 e 81 del [regolamento della Commissione n. 555/2008,] del 27 giugno 2008 autorizzino i funzionari che effettuano un controllo in loco ad entrare nei terreni di un'azienda agricola senza avere ottenuto il consenso del coltivatore.

– In caso di risposta affermativa a tale prima questione, se sia necessario effettuare una distinzione a seconda che i terreni in discussione siano chiusi o meno.

– In caso di risposta affermativa a tale prima questione, se le disposizioni degli articoli 76, 78 e 81 del [regolamento della Commissione n. 555/2008,] del 27 giugno 2008 siano compatibili con il principio d'inviolabilità del domicilio garantito dall'articolo 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo».

23. Il governo greco, il governo francese e la Commissione europea hanno presentato osservazioni scritte. Dette parti interessate hanno altresì discusso le proprie argomentazioni nel corso dell'udienza del 7 novembre 2017.

IV. Valutazione

24. Le tre questioni formulate dal giudice del rinvio possono essere ricondotte, essenzialmente, ad un unico elemento chiave: ci si chiede se vi sia una base giuridica che conferisce agli agenti di controllo un'autorizzazione ad accedere a terreni privati al fine di effettuare i controlli in loco relativi ai vigneti senza la necessità di ottenere il consenso espresso del viticoltore. L'elemento cruciale della prima questione è se tale autorizzazione sia o meno implicita nel regolamento n. 555/2008. La seconda e la terza questione sembrano essere quesiti complementari: la seconda questione risulta un dettaglio della prima (ci si chiede se sia rilevante la circostanza che il terreno sia aperto o chiuso). La terza questione solleva il problema della validità degli articoli 76, 78 e 81 del regolamento n. 555/2008, nell'ipotesi in cui si stabilisca che non è necessario l'ottenimento di un consenso. L'allusione implicita del giudice del rinvio è che al fatto che, se interpretate in siffatta maniera, tali disposizioni del regolamento n. 555/2008 potrebbero risultare in contrasto con alcuni diritti fondamentali.

25. Tutte e tre le questioni sono, dunque, interconnesse. Si tratta di un problema di legittimità e di base giuridica: ci si chiede se esista una disposizione di diritto dell'Unione europea che permette l'accesso a un terreno privato, sia esso aperto o chiuso, al fine di effettuare tali controlli, *indipendentemente* da ciò che il diritto nazionale dispone in proposito.

26. Nelle presenti conclusioni, fornisco una risposta articolata su due livelli. In primo luogo, poiché non esiste, nel regolamento n. 555/2008 o nel sistema e nella logica dei programmi di sostegno dell'Unione europea, alcuna disposizione giuridica esplicita che autorizzi l'inosservanza di norme nazionali relative all'accesso a terreni privati, suggerisco che le regole sull'accesso a terreni privati per l'effettuazione di controlli rientrino nella sfera del diritto nazionale (A). Tuttavia, esistono alcuni limiti al margine di discrezionalità utilizzabile nella definizione di tali regole nazionali, che derivano tanto dalle disposizioni del regolamento n. 555/2008, quanto dalla necessità di rispettare alcuni diritti fondamentali dell'Unione europea (B).

A. Il diritto dell'Unione europea come base giuridica di per sé sufficiente.

27. Tutte le parti della fase scritta e orale del procedimento dinanzi alla Corte, il governo greco, il governo francese e la Commissione, condividono la stessa opinione. Esse ritengono che il regolamento n. 555/2008 non esige un consenso espresso per l'accesso ai terreni al fine di effettuare i controlli necessari. I controlli in loco sono autorizzati a priori e in via generale da chi richiede la misura di sostegno. Si presume che l'autorizzazione ad accedere ai terreni discenda dal sistema e dalla logica dei controlli effettuati nel quadro del regolamento n. 555/2008. Può considerarsi addirittura connaturato al sistema dei programmi di sostegno dell'Unione europea nel suo complesso il fatto che, tramite il mero deposito della domanda di aiuto, il richiedente presti il proprio consenso, in via generale, ai vari passi che conducono alla decisione relativa alla concessione o meno della misura di sostegno.

28. Non condivido tale opinione.

29. Ovviamente, non è contestato il fatto che il regolamento n. 555/2008 imponga agli Stati membri di effettuare controlli in loco. È altresì vero che alcuni elementi aggiuntivi relativi alle modalità di effettuazione dei controlli sono disciplinati dal regolamento stesso. In tal modo, e in questo senso, si può indubbiamente affermare che il regolamento n. 555/2008, autorizza in via generale i controlli. Tuttavia, è altrettanto vero che il regolamento n. 555/2008 non disciplina tutti i dettagli relativi a tali controlli. In particolare, il regolamento non si pronuncia sulle condizioni per l'accesso e sulla necessità o meno di un consenso del viticoltore.

30. In un certo senso, questo è il nocciolo della questione: che cosa si può *dedurre dal silenzio* del regolamento n. 555/2008 in materia di autorizzazione all'accesso? A mio giudizio, siffatto silenzio, unitamente a una serie di altre disposizioni del medesimo regolamento, le quali stabiliscono chiaramente che i controlli rientrano nella competenza degli Stati membri, significa che anche tale elemento costituisce una questione che spetta agli Stati membri disciplinare. Al contrario, secondo gli Stati membri intervenienti e la Commissione, il fatto che il regolamento non esiga espressamente l'ottenimento di un consenso, significa che tale consenso non è necessario.

31. Non posso condividere siffatto approccio interpretativo. La circostanza che un qualcosa non sia disciplinato a livello dell'Unione europea difficilmente può condurre alla conclusione che sia autorizzato dal diritto dell'Unione. La logica corretta, e ciò vale indubbiamente nelle aree relative ai diritti dei singoli e alla proprietà privata, è esattamente l'opposta: poiché non è stata prevista alcuna autorizzazione espressa, per quanto concerne il diritto dell'Unione non è stata concessa autorizzazione alcuna.

32. Nelle sezioni che seguono, mostrerò che né il regolamento n. 555/2008, e in particolare i suoi articoli 76, 78 e 81, che costituiscono l'oggetto della prima questione sollevata dinanzi alla Corte (1), né la logica globale dei programmi di sostegno dell'Unione europea che sta alla base di tale regolamento (2) autorizzano gli agenti di controllo, in via generale, ad accedere a un terreno senza il consenso espresso del viticoltore. Spetta, dunque, alla normativa nazionale stabilire se tale consenso sia richiesto per il fine in questione, anche in considerazione del tipo di terreno di cui si tratta (3).

1. Se il regolamento n. 555/2008 costituisca la base normativa dell'autorizzazione ad accedere a terreni privati al fine di effettuare controlli?

33. Dalla formulazione e dal contesto del regolamento n. 555/2008 risulta che quest'ultimo non disciplina l'accesso a terreni privati al fine di effettuare controlli in loco. Esso non può, dunque, *di per sé*, costituire una base giuridica sufficiente per autorizzare, in via generale, l'accesso a terreni in assenza del consenso del viticoltore, nei casi in cui tale consenso è richiesto dalla normativa nazionale.

34. In primo luogo, emerge chiaramente da varie disposizioni del regolamento che spetta agli Stati membri disciplinare nel dettaglio le diverse tipologie di controlli in esso previste, ivi compresa la decisione circa la necessità o meno di un consenso del viticoltore per accedere a terreni privati al fine di effettuare i controlli in loco.

35. Per quanto concerne i controlli *in generale*, l'articolo 76 del regolamento n. 555/2008 stabilisce che gli Stati membri istituiscono controlli e adottano provvedimenti effettivi, proporzionati e dissuasivi necessari a garantire la corretta applicazione del regolamento. In particolare, l'articolo 76, lettera a), stabilisce che gli Stati membri garantiscono che possano essere verificati tutti i criteri di ammissibilità stabiliti dalla normativa europea o nazionale. Ai sensi dell'articolo 76, lettera d), gli Stati membri definiscono i metodi e gli strumenti necessari per l'esecuzione dei controlli e le persone da controllare. Inoltre, l'articolo 83 prevede che ciascuno Stato membro adotti i provvedimenti atti ad agevolare gli agenti di controllo nell'esercizio delle loro funzioni.

36. Tutte queste disposizioni indicano chiaramente che, sebbene il regolamento n. 555/2008 esiga l'effettuazione dei controlli, esso affida agli Stati membri la disciplina di tutti gli elementi non espressamente considerati nelle sue disposizioni. Tale regolamento, dunque, assegna un notevole margine di discrezionalità agli Stati membri nella definizione delle modalità di effettuazione dei controlli.

37. Siffatta conclusione si applica, parimenti, alla categoria *specifica* dei controlli in loco. L'articolo 78, paragrafo 1, del regolamento n. 555/2008 disciplina soltanto una delle caratteristiche concrete di tali controlli: «[i] controlli in loco sono effettuati senza preavviso. È tuttavia ammesso un preavviso limitato allo stretto necessario, sempreché non venga compromessa la finalità del controllo. Il preavviso non può di regola oltrepassare le 48 ore, salvo in casi debitamente giustificati oppure per le misure per le quali sono previsti controlli in loco sistematici».

38. Ci si chiede cosa implichi questa disposizione specifica, eventualmente, in merito all'autorizzazione ad accedere a un terreno privato. Secondo la Commissione, esigere un consenso esplicito per l'accesso sarebbe incompatibile con il fatto stesso che i controlli in loco sono effettuati, di regola, senza preavviso. Un simile requisito comporterebbe necessariamente un preavviso, mentre tale preavviso dovrebbe restare eccezionale.

39. In un certo senso, la Commissione ha ragione: richiedere il consenso del viticoltore per accedere al suo terreno, nei casi in cui tale consenso è richiesto dalla normativa nazionale, implicherebbe, in effetti, comunicare con tale soggetto e, dunque, «annunciare» il controllo. La mia impressione, tuttavia, è che la Commissione stia costruendo argomentazioni di vasta portata sulla base di una disposizione che, semplicemente, si occupa di una questione differente.

40. In primo luogo, considerando la sola formulazione della norma, «senza preavviso» significa «senza preavviso». Il significato naturale di tale espressione, quando applicata ai controlli, è che essi possono avere luogo in qualsiasi momento, senza che al viticoltore sia fornito un preavviso. Le varie versioni linguistiche di tale disposizione[4], unitamente alle modalità di redazione dell'intero articolo 78,

4 In francese, ad esempio, «*de manière inopinée*»; in italiano, «*senza preavviso*»; in tedesco, «*unangekündigt*»; in spagnolo, «*sin previo aviso*»; e in ceco, «*bez ohlášení*».

mostrano che «senza preavviso» significa esclusivamente senza *previa* comunicazione. Ne risulta che non esiste alcun obbligo di informare il viticoltore o un suo rappresentante del fatto che sarà effettuato un controllo o una parte di esso [5]. Di conseguenza, l'agente di controllo potrà presentarsi in qualsiasi momento intenda presentarsi, senza dover informare il viticoltore della visita.

41. Ad ogni modo, «senza preavviso» non è certamente sinonimo di «non autorizzato». «In assenza di previa comunicazione o informazione» non significa «divieto di accesso». Il senso e lo scopo dell'assenza di preavviso rivestono, a tal riguardo, una certa importanza. È lecito supporre che il motivo per cui il legislatore dell'Unione ha incluso una disposizione ad hoc relativa all'effettuazione di controlli senza preavviso consistesse nella volontà di evitare qualsivoglia eventuale tentativo di rappresentare in maniera più favorevole determinati fatti, prima dei controlli e al solo scopo e per la sola durata dei controlli. Pertanto, se il viticoltore non è al corrente del momento in cui i controlli saranno effettuati, si può presumere che gli agenti di controllo saranno in grado di verificare lo stato reale della situazione in qualsiasi occasione.

42. Se questo è realmente il fine della disposizione in questione, non vedo in che maniera l'ottenimento del consenso per accedere, se richiesto dal diritto nazionale per la specifica tipologia di terreno in questione, potrebbe pregiudicare lo scopo generale dei controlli senza preavviso. È indubbiamente possibile che i controlli senza preavviso siano effettuati in un determinato giorno richiedendo, al momento dell'arrivo e immediatamente prima del controllo, l'autorizzazione ad entrare nel terreno in questione. Un simile controllo continuerebbe a essere «senza preavviso» ai sensi dell'articolo 78, ma sarebbe anche autorizzato, senza recare alcun pregiudizio all'obiettivo di tale disposizione.

43. In secondo luogo, vi è un argomento contestuale. Al di là delle disposizioni espressamente richiamate dal giudice del rinvio, anche altre disposizioni del regolamento n. 555/2008 confermano che spetta agli Stati membri definire le norme procedurali relative ai controlli in loco e che da tale regolamento non si può desumere alcuna autorizzazione all'accesso. In particolare, l'articolo 83, lettera a), del regolamento n. 555/2008 stabilisce che gli Stati membri garantiscono che gli agenti di controllo «abbiano accesso ai vigneti, agli impianti di vinificazione, di stoccaggio e di trasformazione dei prodotti vitivinicoli ed ai mezzi di trasporto di tali prodotti».

44. Da ciò scaturisce la seguente domanda: se l'intenzione del legislatore fosse stata realmente quella di prevedere un'autorizzazione all'accesso «implicita», per quale motivo esisterebbe una disposizione ad hoc che impone agli Stati membri di provvedere affinché gli agenti di controllo abbiano accesso ai vigneti?

45. Si può operare un paragone più ampio tra gli agenti di controllo di cui al regolamento n. 555/2008 e gli agenti della Commissione di cui al regolamento (CE) n. 1/2003 [6]. In forza dell'articolo 20, paragrafo 2, lettera a), del regolamento n. 1/2003, gli agenti della Commissione sono autorizzati ad accedere a tutti i locali, terreni e mezzi di trasporto di imprese al fine di condurre indagini relative a violazioni delle regole in materia di concorrenza da parte di tali imprese. Tuttavia, ai sensi del regolamento n. 1/2003, i poteri investigativi della Commissione non includono la possibilità di forzare l'accesso in caso di resistenza, sicché la Commissione dovrà ottenere, in tale situazione, un'autorizzazione giudiziale all'accesso. In tale contesto, la Corte ha statuito che, sebbene gli agenti della Commissione abbiano il potere di accedere ai locali da loro scelti, «[p]er contro, non possono forzare l'accesso a locali o a mobili o costringere il personale dell'impresa a consentire loro tale accesso né procedere a perquisizioni senza l'autorizzazione dei responsabili dell'impresa» [7].

5 V., nel contesto di un altro regolamento relativo a regimi di aiuto agli agricoltori, la sentenza del 16 giugno 2011, Omejc, causa C-536/09, EU:C:2011:398, punto 32.

6 Regolamento del Consiglio, del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del trattato (GU 2003, L 1, pag. 1).

7 Sentenza del 21 settembre 1989, Hoechst/Commissione, cause riunite 46/87 e 227/88, EU:C:1989:337, punto 31.

46. Ovviamente, è probabile che la natura dei locali a cui si accede, nel contesto del diritto della concorrenza, ai sensi del regolamento n. 1/2003 sia diversa dai vigneti [8]. Tuttavia, il riferimento al regolamento n. 1/2003 che opero in questa sede è di natura differente. In primo luogo, quel che più rileva è l'analogia con l'interazione fra un regolamento dell'Unione europea che impone controlli e la normativa nazionale. Al pari del regolamento n. 555/2008, anche il regolamento n. 1/2003 esige l'effettuazione di controlli o indagini. Tuttavia, la scelta delle modalità per il conseguimento di tale fine, ivi compresa la definizione delle condizioni per l'accesso, è lasciata agli Stati membri. In secondo luogo, si delinea un contrasto: se l'autorizzazione all'accesso agli agenti della Commissione non è concessa ai sensi del regolamento n. 1/2003, per dare applicazione alla normativa di un'area chiave delle politiche dell'Unione europea, a fortiori non vedo come dovrebbero o potrebbero essere concessi maggiori poteri ai sensi del regolamento n. 555/2008, nell'ambito del quale gli agenti di controllo verificano, «semplicemente», se chi richiede una misura di sostegno soddisfa tutte le condizioni necessarie per ottenerla.

47. Tutto considerato, in assenza di una disposizione specifica nel regolamento n. 555/2008 che escluda o imponga la necessità di ottenere un consenso per accedere ai terreni, tale regolamento non può costituire una base giuridica sufficiente per autorizzare gli agenti di controllo ad accedere a terreni agricoli nei casi in cui tale autorizzazione sia richiesta dalla normativa nazionale per la specifica tipologia di terreno in questione.

2. Se l'autorizzazione all'accesso sia concessa attraverso il sistema e la logica dei programmi di sostegno dell'Unione europea

48. In aggiunta (o in parallelo) alla tesi secondo cui l'autorizzazione ad accedere a un terreno senza il consenso espresso del proprietario sarebbe contenuta nel regolamento n. 555/2008, il governo francese e la Commissione sostengono che siffatta autorizzazione discenda *dal sistema e dalla logica* stessi dei programmi di sostegno dell'Unione europea. Tale argomentazione è formulata come segue: in sostanza, i controlli vengono effettuati in quanto è stata presentata una domanda di sostegno. L'accesso ai terreni in relazione ai quali è stato richiesto il sostegno è necessario al fine di concretizzare tali controlli. Di conseguenza, l'autorizzazione all'accesso è stata fornita dal richiedente, in modo implicito, attraverso il semplice deposito della domanda di aiuto.

49. Per rafforzare tale posizione, il governo francese aggiunge un'altra argomentazione, che fa riferimento a un'affermazione riportata nel modulo nazionale per le domande di aiuto in uso al momento dei fatti. Come sostenuto dal governo francese, tale modulo stabiliva che ciascun richiedente «si impegna a fornire alle autorità incaricate dell'effettuazione dei controlli tutta la documentazione di supporto richiesta e a *consentire le verifiche necessarie*» [9]. Il richiedente, dunque, tramite la sottoscrizione del modulo, avrebbe prestato il proprio consenso relativamente a tutti i passaggi successivi, incluso l'accesso degli agenti di controllo al proprio terreno ai fini dell'effettuazione dei controlli in loco, senza necessità di richiedere un'autorizzazione.

50. Per quanto riguarda, innanzitutto, l'argomento specifico del governo francese relativo al modulo nazionale, devo ammettere che non reputo tale argomento pertinente, per due motivi.

8 Ciò è vero, certamente, quando il terreno in questione è aperto. Ad ogni modo, la seconda questione sollevata dal giudice del rinvio riguarda terreni chiusi. Inoltre, si può immaginare una serie di ulteriori scenari, quale l'ipotetica situazione di un terreno (chiuso o aperto) su cui è presente un'abitazione e quindi, il domicilio del viticoltore. Tali scenari sarebbero molto più simili a quelli del regolamento n. 1/2003.

9 Il corsivo è mio.

51. In primo luogo, per quanto concerne la sua formulazione, sono necessari numerosi passaggi argomentativi (e una certa immaginazione interpretativa) per trasformare l'affermazione «il sottoscritto si impegna a consentire le verifiche necessarie» nell'affermazione «il sottoscritto autorizza l'agente di controllo ad accedere al proprio terreno senza la propria autorizzazione». Una simile interpretazione estensiva risulterebbe alquanto in contrasto con il principio generale relativo all'interpretazione delle rinunce a diritti, che devono fondarsi sul significato naturale e comune delle parole interpretate, e non dovrebbero essere oggetto di interpretazione estensiva.

52. In secondo luogo, e cosa forse ancora più importante, tale modulo è un documento nazionale. Per quanto possa forse essere possibile, sulla base di un'interpretazione piuttosto generosa del suo contenuto, fondarsi su di esso per determinare i diritti e gli obblighi di un richiedente ai sensi del diritto *nazionale*, fatico a immaginare come potrebbe essere utilizzato ai fini dell'interpretazione di un atto di diritto dell'*Unione europea*, che dovrebbe essere uguale in tutti gli Stati membri, indipendentemente dalle possibili differenze di contenuto dei moduli nazionali.

53. Passando ora ad esaminare l'argomentazione più generale che fa leva sul sistema e la logica complessivi dei programmi di sostegno dell'Unione europea, che si ritiene siano sottesi al regolamento n. 555/2008, devo ammettere che considero tale tesi non soltanto non convincente, ma anche decisamente discutibile, per questioni di principio. Tale argomentazione si distingue in due livelli: specifico e generale.

54. Considerando le specificità della presente causa, nelle precedenti sezioni delle mie conclusioni ho constatato che il regolamento *non si pronuncia* sul fatto che occorra o meno un consenso per accedere a terreni privati al fine di ispezionarli. Come potrebbe dunque, un viticoltore, pur dotato di reali qualità erculee, che trascorre le sue serate a sfogliare la normativa europea e la giurisprudenza pertinenti e qualsiasi altro documento rilevante, sapere che tale autorizzazione è connaturata al sistema e alla logica di tali programmi, se ciò non risulta da nessuna parte? Si può aggiungere che ciò vale anche per il «consenso generale ex ante» o la «rinuncia» eventualmente contenuti nel modulo di domanda: anche se si sostenesse che il consenso a tutte «le verifiche necessarie» include tutto ciò che è necessario nel corso degli ulteriori passaggi necessari a stabilire se le condizioni per la concessione del sostegno sono soddisfatte, è lecito supporre, ancora una volta, che tali passaggi siano limitati a quelli che si svolgono secondo le modalità espressamente previste dalla normativa applicabile.

55. Tuttavia, a mio giudizio, è il livello più generale di tale argomentazione ad essere altamente problematico: un'autorizzazione che non è chiaramente prevista nella normativa in vigore dovrebbe essere concessa in quanto si ritiene necessaria per rafforzare l'efficacia del sistema nel suo complesso. Tralasciando per un momento la questione relativa alla sua reale necessità [10], la natura arbitraria e aperta di tale argomentazione risulta alquanto allarmante nell'ambito di qualsiasi comunità fondata sullo Stato di diritto. I fini giustificano i mezzi, indipendentemente da ciò che stabilisce la legge? Se così realmente fosse, allora il regolamento n. 555/2008 non autorizzerebbe solo l'accesso a terreni privati chiusi al fine di effettuarvi controlli in loco, ma, presumibilmente, anche l'irruzione in locali aziendali o persino nella casa del viticoltore, al fine di raccogliere documenti che provino eventuali irregolarità nella domanda di misure di sostegno. Sulla base della medesima logica, entrambe tali situazioni sono implicitamente previste, in quanto il regolamento n. 555/2008 non si pronuncia su alcuna di tali due possibilità (esso non richiede la manifestazione di un consenso) e una simile misura certamente rafforzerebbe l'«effetto utile» della normativa.

10 Alla luce delle sanzioni, piuttosto dure, già contenute nel regolamento (v. infra, paragrafo 71).

56. Nel corso dell'udienza, la Commissione ha aggiunto a tale linea di pensiero un'argomentazione secondaria, legata alla logica dei programmi di sostegno dell'Unione europea. La Commissione ha affermato che, nel contesto specifico della gestione dei benefici (utilizzando il termine tedesco *Leistungsverwaltung*), il requisito della base giuridica è meno stringente di quanto non lo sia nella sfera del diritto penale. L'individuazione di una base giuridica pertinente per giustificare l'accesso a un terreno senza un'autorizzazione espressa sarebbe, dunque, meno importante.

57. Non sono d'accordo.

58. A mio giudizio, entrambe tali linee di pensiero si pongono in palese contrasto con il principio di legalità dell'azione pubblica e dello Stato di diritto. Vi è una giurisprudenza consolidata secondo cui «gli interventi dei pubblici poteri nella sfera di attività privata di ogni persona (…) devono essere fondati sulla legge» [11]. La tutela contro atti arbitrari o sproporzionati delle autorità pubbliche è un principio generale di diritto dell'Unione europea. Inoltre, nel contesto del diritto dell'Unione europea, vi è il principio costituzionale dell'attribuzione delle competenze, il quale, se considerato seriamente, limita ulteriormente l'ammissibilità e la necessità di un'estensione funzionale delle competenze dell'Unione europea, e ciò vale indubbiamente nelle aree di competenza concorrente. Infine, ritengo che l'argomento dedotto dalla Commissione, secondo cui, in sostanza, «se si elargisce denaro, la legalità non è (così) importante», non sia concludente e abbia carattere accessorio; sulla sua debolezza non è necessario soffermarsi ulteriormente [12].

59. Per questi motivi, non è possibile desumere dal sistema e dalla logica dei programmi di sostegno dell'Unione europea un'autorizzazione ad accedere a terreni privati senza consenso. Pertanto, né il regolamento n. 555/2008, né il sistema complessivo che sta alla base dei programmi di sostegno dell'Unione europea consentono di concludere che l'accesso a terreni privati sarebbe autorizzato in assenza di consenso, nei casi in cui tale autorizzazione è richiesta dal diritto nazionale per la specifica tipologia di terreno in questione.

60. Ciò mi conduce all'ultimo punto relativo a tale questione, stimolato dal secondo quesito sollevato dal giudice del rinvio: dovrebbe operarsi una distinzione a seconda che il terreno in questione sia aperto o chiuso? La mia risposta secca è negativa: le conclusioni di cui sopra non mutano a seconda che il terreno sia aperto o chiuso.

61. Siffatta circostanza fattuale, che costituisce l'oggetto della seconda questione posta dal giudice del rinvio, potrebbe non essere pienamente rilevante per la soluzione del caso pendente dinanzi al giudice del rinvio. La decisione di rinvio non si pronuncia in merito alla circostanza che il terreno in questione sia aperto o chiuso. Nel corso dell'udienza, il governo francese ha affermato che il terreno era aperto. Alla luce di tale contesto fattuale, la seconda questione potrebbe apparire ipotetica.

62. Ad ogni modo, tale questione riveste un'importanza indiretta ai fini della risposta da dare alla prima questione. Indipendentemente dal fatto che il terreno sia aperto o chiuso, la risposta che la Corte è chiamata a fornire deve essere coerente con riguardo a entrambi i casi. Sarebbe difficilmente ipotizzabile interpretare il regolamento n. 555/2008 nel senso di autorizzare l'accesso a un terreno

11 Sentenze del 21 settembre 1989, Hoechst/Commission, cause riunite 46/87 e 227/88, EU:C:1989:337, punto 19 e del 22 ottobre 2002, Roquette Frères, causa C-94/00, EU:C:2002:603, punto 27.

12 Nel senso di un netto contrasto in termini di approccio, si può menzionare, ad esempio, la sentenza del 9 novembre 2010, Volker und Markus Schecke e Eifert, cause riunite C-92/09 e C-93/09, EU:C:2010:662. In tale causa, la Corte è apparsa particolarmente insensibile alle argomentazioni secondo cui, poiché si stanno elargendo fondi dell'Unione europea, dovrebbe sussistere il massimo grado di trasparenza e di accesso alle informazioni relative ai beneficiari di somme di denaro da parte dei fondi agricoli dell'Unione europea, argomentazioni che giustificherebbero la necessità di fornire informazioni ulteriori rispetto a quelle previste dal regolamento di applicazione della Commissione impugnato.

privato nel caso in cui questo sia aperto, indipendentemente da ciò che dispone la normativa nazionale in merito alla necessità di un consenso, e addivenire alla conclusione opposta nel caso in cui il terreno sia chiuso. Il regolamento n. 555/2008 non si pronuncia, *del pari*, né sull'uno né sull'altro su alcuno di tali scenari.

63. Tuttavia, interpretare il regolamento n. 555/2008 nel senso che gli agenti di controllo potrebbero accedere a terreni chiusi senza necessità del consenso del viticoltore, creando dunque, con base nel diritto dell'Unione europea, un vero e proprio diritto degli agenti di controllo a «scavalcare il cancello», sarebbe indubbiamente incompatibile con il diritto di proprietà e/o all'inviolabilità del domicilio, come comprensibilmente sospettato dal giudice del rinvio nella sua terza questione. In tal senso, la seconda questione rinforza la risposta da dare alla prima, ove quest'ultima indica in termini ancora più chiari che si debba rispondere alla seconda questione affermando che *non* sussiste un'autorizzazione, in via generale, all'accesso a un terreno in assenza di consenso, nei casi in cui la normativa nazionale esige siffatto consenso.

3. Osservazioni conclusive (concrete)

64. Per essere ancora più chiari, gli articoli 76, 78 e 81 del regolamento n. 555/2008, unitamente ad altre disposizioni del medesimo regolamento, impongono chiaramente controlli in loco (di regola senza preavviso). Tuttavia, dette disposizioni non stabiliscono che i controlli debbano essere effettuati senza il consenso del viticoltore per quanto concerne l'accesso al suo terreno. Il regolamento n. 555/2008 delega agli Stati membri, con alcune limitazioni (che saranno illustrate nel prosieguo), la decisione relativa alla necessità o meno di assoggettare al consenso del viticoltore l'accesso al terreno privato al fine di effettuare tali controlli.

65. Di conseguenza, indipendentemente dalla scelta operata dagli Stati membri relativamente alla necessità di un consenso esplicito del viticoltore per quanto concerne l'accesso al terreno, risulta evidente che le autorità nazionali siano tenute a effettuare i controlli nel pieno rispetto delle norme *nazionali* concernenti i controlli in loco e l'accesso alla proprietà privata.

66. Peraltro, all'atto pratico, è improbabile che siffatto quadro procedurale possa concretamente impedire, in qualsiasi maniera, l'efficace effettuazione dei controlli, nonostante alcune dichiarazioni in senso contrario effettuate nel corso del presente procedimento.

67. In primo luogo, è ovvio che sia del tutto logico che gli agenti di controllo possano usufruire delle misure nazionali a loro disposizione per aver accesso a terreni agricoli privati. Nei vari Stati membri esistono, a tale riguardo, regole differenti. Tuttavia, in una serie di Stati membri, vi è un diritto di accesso o di passaggio del pubblico su terreni agricoli aperti, sottoposto a determinate condizioni. Ad esempio, come emerge dalle osservazioni scritte del governo francese, la normativa francese non sanziona l'accesso a terreni privati aperti nella misura in cui la proprietà non venga danneggiata. Risulta che, nelle aree rurali, l'accesso a terreni agricoli sia spesso consenso, senza necessità del consenso espresso del viticoltore. Dunque, se la normativa nazionale autorizza chiunque, in presenza di tali condizioni, ad accedere a terreni privati senza necessità di un consenso, lo stesso vale per gli agenti di controllo.

68. In secondo luogo, nell'ipotesi in cui sia possibile effettuare i controlli necessari in modo efficace *senza* accedere al terreno, nei casi in cui la normativa nazionale esige l'ottenimento di un consenso a tal fine, siffatta opzione è ovviamente preferibile rispetto a un possibile accesso abusivo. Non sempre i controlli in loco esigono l'accesso al terreno. Presumibilmente, la verifica relativa all'avvenuta estirpazione può essere compiuta, in alcuni casi, a distanza, ad esempio sbirciando sopra il cancello dalla strada pubblica o da un altro appezzamento di terreno. Ciò appare ancora più verosimile se si tiene conto dello sviluppo delle nuove tecnologie. Addirittura, il regolamento n. 555/2008 statuisce espressamente che i controlli possono essere effettuati tramite il telerilevamento, che non esige la

presenza fisica sul terreno oggetto di indagine [13].

69. In terzo luogo, i controlli in loco devono essere effettuati in modo proporzionato, ciò che risulta da una serie di disposizioni del regolamento n. 555/2008, ivi compreso l'articolo 78, paragrafo 1, già menzionato. Tale disposizione, infatti, individua una serie di eccezioni alla natura «non preannunciata» dei controlli che, peraltro, è stata notevolmente ridimensionata nell'ultima versione di tale disposizione [14]. L'esistenza di eccezioni, unitamente a siffatto ridimensionamento, mostra che tale disposizione offre un discreto margine per usare, eventualmente, un certo riguardo nei confronti della persona soggetta ai controlli, senza in alcun modo intaccare l'efficacia di tali controlli [15]. Ad ogni modo, va altresì chiaramente riconosciuto che l'articolo 78, paragrafo 1, non crea alcun obbligo *giuridico*, in capo agli agenti di controllo, di agire in tale maniera.

70. In quarto e ultimo luogo, occorre evidenziare che la ricerca del consenso previo del viticoltore per accedere al suo terreno, nei casi in cui tale consenso è richiesto dalla normativa nazionale per la tipologia di terreno in questione, non porrebbe in alcun modo in pericolo lo scopo del regolamento n. 555/2008, per quanto concerne la tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

71. Ai sensi dell'articolo 78, paragrafo 3, del regolamento n. 555/2008, la domanda di aiuto deve essere respinta se i beneficiari ostacolano l'effettuazione di un controllo in loco. Nell'ambito di altri regolamenti relativi a programmi di sostegno dell'agricoltura [16], la Corte ha già statuito che impedire l'effettuazione di controlli in loco determina inevitabilmente gravi ripercussioni a livello giuridico, quali il rigetto delle domande di aiuto in questione. Tale rigetto è la conseguenza giuridica dell'impossibilità di svolgere un controllo effettivo in merito al rispetto delle condizioni richieste per la concessione del sostegno [17]. Siffatta impossibilità può, segnatamente, essere il risultato di una condotta intenzionale dell'agricoltore nonché di «qualsiasi azione o omissione, imputabile alla negligenza dell'agricoltore o di chi ne fa le veci, che abbia avuto la conseguenza di impedire la realizzazione del controllo in loco nel suo complesso, qualora tale agricoltore o chi ne fa le veci non abbia adottato tutte le misure che possono ragionevolmente essergli richieste per garantire che tale controllo si realizzi integralmente» [18].

72. In considerazione delle conseguenze radicali discendenti dall'ostacolare i controlli, che includono, ovviamente, il diniego ingiustificato all'accesso al terreno da ispezionare, non vedo perché sarebbe necessario, *in nome dell'efficacia dei controlli*, concepire un'autorizzazione generale all'accesso a terreni agricoli (aperti o chiusi) senza il consenso del viticoltore, in deroga alle norme nazionali applicabili. Nell'ipotesi di un diniego ingiustificato, la domanda di aiuto sarebbe in ogni caso respinta, e il richiedente ne sopporterebbe le conseguenze.

13 V. l'articolo 81, paragrafo 4, del regolamento n. 555/2008.

14 L'articolo 78, paragrafo 1, del regolamento n. 555/2008 è stato sostituito dall'articolo 31, paragrafo 2, del regolamento di esecuzione (UE) 2016/1150 della Commissione, del 15 aprile 2016, recante modalità di applicazione del regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda i programmi nazionali di sostegno al settore vitivinicolo (GU 2016, L 190, pag. 23). La più recente disposizione dimostra un notevole cambiamento di impostazione, in quanto, essendo scomparsa dalla disposizione la prima frase, la regola non è più quella dei controlli in loco senza preavviso. Inoltre, attualmente, può essere dato un preavviso fino a 14 giorni.

15 Cfr. supra, paragrafi 40 e 42 delle presenti conclusioni.

16 Regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio, del 17 maggio 1999, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) e che modifica ed abroga taluni regolamenti (GU 1999, L 160, pag. 80); regolamento (CE) n. 796/2004 della Commissione, del 21 aprile 2004, recante modalità di applicazione della condizionalità, della modulazione e del sistema integrato di gestione e di controllo di cui ai regolamenti del Consiglio (CE) n. 1782/2003 e (CE) n. 73/2009, nonché modalità di applicazione della condizionalità di cui al regolamento (CE) n. 479/2008 del Consiglio (GU 2004, L 141, pag. 18).

17 V. sentenze del 16 giugno 2011, Omejc, causa C-536/09, EU:C:2011:398, punto 27, e del 24 maggio 2012, Hehenberger, causa C-188/11, EU:C:2012:312, punti 33 e 34.

18 Sentenza del 16 giugno 2011, Omejc, causa C-536/09, EU:C:2011:398, punto 30.

73. In sintesi, né le disposizioni del regolamento n. 555/2008, né il sistema e la logica complessivi dei programmi di sostegno dell'Unione europea possono essere interpretati nel senso di autorizzare gli agenti che effettuano controlli in loco ad accedere a terreni agricoli, siano essi aperti o chiusi, senza aver ottenuto il consenso del viticoltore, sempre che tale consenso sia richiesto dalla normativa nazionale. Le modalità di accesso, ivi compresa la questione relativa alla necessità o meno di un consenso per accedere alla tipologia di terreno in questione, sono disciplinate dalle norme nazionali.

B. Il diritto dell'Unione europea limita l'autonomia degli Stati membri relativamente alle modalità di effettuazione dei controlli

74. Il fatto che il diritto dell'Unione europea non contempli, di per sé, un'autorizzazione ad accedere a terreni privati in deroga alle norme nazionali sull'accesso non significa, ovviamente, che il diritto dell'Unione europea non rivesta rilevanza alcuna. Pur non concedendo tale specifica autorizzazione, il diritto dell'Unione europea pone alcuni limiti all'autonomia degli Stati membri relativamente alle modalità di effettuazione dei controlli imposti dal regolamento n. 555/2008.

75. Nella presente sezione conclusiva saranno brevemente illustrate due tipologie di limiti: quelli risultanti dallo stesso regolamento n. 555/2008 (1) e quelli derivanti da diritti fondamentali, segnatamente il diritto di proprietà e l'inviolabilità del domicilio (2).

1. I limiti discendenti dal regolamento n. 555/2008

76. In primo luogo, come accade in molte altre aree in cui l'Unione europea affida l'attuazione e l'applicazione del diritto europeo al livello nazionale [19], così come nel contesto del regolamento n. 555/2008, come chiaramente previsto dall'articolo 76, i controlli sono effettivi, proporzionati e dissuasivi. Tuttavia, come le precedenti sezioni delle presenti conclusioni hanno inteso chiarire, «effettivi» non significa che «tutto è accettabile», a prescindere dal principio di legalità [20].

77. In secondo luogo, l'articolo 80, paragrafo 2, del regolamento n. 555/2008 prevede, verosimilmente, un diritto ad essere ascoltati, anche se limitato. L'articolo 80, paragrafo 1, del regolamento, stabilisce che per ogni controllo in loco è redatta una relazione di controllo, che consente di riesaminare i dettagli delle verifiche effettuate. La relazione deve riportare una serie di dati, quali le persone presenti, la verifica dell'effettiva coltivazione della superficie considerata nel caso del regime di estirpazione, se la visita era stata annunciata e, in tal caso, il termine di preavviso concesso. Ai sensi dell'articolo 80, paragrafo 2, del regolamento, ove *si constatino divergenze* tra le informazioni indicate nella domanda e la situazione reale osservata durante il controllo, il viticoltore *riceve una copia* della relazione di controllo e ha *l'opportunità di firmarla* prima che l'autorità competente tragga le proprie conclusioni.

78. Ci si potrebbe chiedere che cosa significa, esattamente, «opportunità di firmarla», ma è chiaro che chi richiede il sostegno ha il diritto di essere informato circa gli accertamenti di fatto sfavorevoli risultanti dai controlli in loco. Inoltre, poiché tutto ciò è destinato ad accadere *prima* che l'autorità competente tragga le proprie conclusioni, sulla base degli accertamenti, per quanto concerne la decisione finale, appare del tutto logico che al richiedente sia concessa la possibilità di contestare gli accertamenti di fatto sfavorevoli dell'autorità competente.

19 V., ad esempio, le sentenze dell'11 giugno 2015, Pfeifer & Langen, causa C-52/14, EU:C:2015:381, punto 32, del 16 luglio 2015, Chmielewski, causa C-255/14, EU:C:2015:475, punto 25 e dell'11 novembre 2015, Klausner Holz Niedersachsen, causa C-505/14, EU:C:2015:742, punto 45.

20 V. anche, in questo senso, la recente sentenza del 5 dicembre 2017, M.A.S. e M.B., causa C-42/17, EU:C:2017:936, punti da 51 a 58.

79. L'articolo 80, paragrafo 2, del regolamento n. 555/2008 sembra costituire un'espressione adattata al contesto del diritto ad essere ascoltati, quale parte del principio generale del rispetto dei diritti della difesa. Risulta da una giurisprudenza consolidata che, «[i]n forza di tale principio, i destinatari di decisioni che incidono sensibilmente sui loro interessi devono essere messi in condizione di manifestare utilmente il loro punto di vista in merito agli elementi sui quali l'amministrazione intende fondare la sua decisione. Tale obbligo incombe sulle amministrazioni degli Stati membri ogniqualvolta esse adottano decisioni che rientrano nella sfera d'applicazione del diritto dell'Unione, quand'anche la normativa dell'Unione applicabile non preveda espressamente siffatta formalità» [21].

80. Le precise modalità di concretizzazione del diritto ad essere ascoltati nell'ambito del procedimento nazionale rientrano nella sfera di competenza degli Stati membri. Da un lato, è certamente possibile fornire la relazione al viticoltore alcuni giorni *dopo* il controllo. Tale opzione non richiederebbe la presenza fisica del viticoltore durante i controlli, ma imporrebbe all'autorità competente di attendere la firma della relazione da parte del viticoltore prima di trarne qualsivoglia conclusione. Dall'altro lato, è parimenti possibile, per gli Stati membri, garantire il rispetto del diritto ad essere ascoltati in una fase anteriore, segnatamente durante il controllo stesso, o più precisamente, *immediatamente a seguito* dell'effettuazione del controllo. Sarebbe indubbiamente ragionevole, e probabilmente ancor più efficiente, consentire al viticoltore di presenziare al controllo, per poi invitarlo, al termine dell'ispezione, a firmare la relazione. A tal fine, sarebbe logico che l'agente di controllo richiedesse previamente il consenso espresso del viticoltore all'accesso, essendo questi presente.

81. Tuttavia, siffatto obbligo non è previsto espressamente dal regolamento n. 555/2008. Spetta, dunque, alla normativa nazionale, costruire il diritto ad essere ascoltati nella forma reputata più opportuna. In ogni caso, gli Stati membri devono garantire che, nell'ipotesi in cui si rilevino discrepanze tra le informazioni contenute nella domanda e la situazione effettiva riscontrata nel corso del controllo in loco, al viticoltore sia effettivamente concesso il diritto ad essere ascoltato, *prima* che sia adottata qualsiasi decisione formale che incide sulla sua situazione. A tale fine, la relazione di controllo deve contenere tutte le informazioni descritte all'articolo 80, paragrafo 1, del regolamento, circostanza la cui valutazione compete al giudice del rinvio.

2. Limiti discendenti dai diritti fondamentali.

82. Il regolamento n. 555/2008 affida agli Stati membri la disciplina delle modalità di effettuazione dei controlli in loco per quanto concerne le condizioni per l'accesso a terreni privati, e in particolare la decisione circa la necessità o meno di ottenere il consenso esplicito del viticoltore per l'accesso a una determinata tipologia di terreno (aperto o chiuso). Poiché il diritto dell'Unione europea non costituisce una base giuridica sufficiente per consentire l'accesso a terreni in assenza di consenso, non è necessario entrare nel merito della terza questione, relativa alla compatibilità degli articoli 76, 78 e 81 del regolamento con il principio dell'inviolabilità del domicilio. Difatti, la terza questione presuppone una risposta *affermativa* alla prima questione, risposta che non corrisponde a quella sostenuta nelle presenti conclusioni.

83. Tuttavia, la questione dei diritti fondamentali come limite alle modalità di effettuazione dei controlli in loco conserva una rilevanza parziale sotto un diverso punto di vista, in quanto il diritto dell'Unione europea impone dei limiti all'autonomia degli Stati membri nella definizione delle condizioni per l'accesso a terreni privati. È in considerazione di tale ultima dimensione che offrirò, nella presente sezione conclusiva, un resoconto molto sintetico relativo a tali limiti.

21 Sentenze del 22 ottobre 2013, Sabou, causa C-276/12, EU:C:2013:678, punto 38, del 17 dicembre 2015, WebMindLicenses, causa C-419/14, EU:C:2015:832, punto 84 e del 9 novembre 2017, Ispas, causa C-298/16, EU:C:2017:843, punto 26.

84. Nella sua terza questione, il giudice del rinvio ha menzionato esclusivamente il diritto fondamentale all'inviolabilità del domicilio (articolo 7 della Carta). Tuttavia, vi è un altro diritto potenzialmente rilevante nella presente causa: il diritto di proprietà (articolo 17, paragrafo 1, della Carta).

85. Ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta, le disposizioni di quest'ultima si applicano agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione. Nel caso di specie, è indubbio che gli Stati membri, nel momento in cui effettuano i controlli espressamente richiesti dal regolamento n. 555/2008, agiscono nell'ambito del campo di applicazione del diritto dell'Unione europea. Nella causa in questione, dunque, risultano applicabili i diritti fondamentali dell'Unione europea, in particolare la Carta e i principi generali del diritto dell'Unione europea.

86. Tale conclusione non è inficiata dalla circostanza che, come sostenuto dal governo francese, la Carta non sarebbe applicabile, ratione temporis, ai fatti di causa. In larga misura, e certamente con riguardo al diritto di proprietà e all'inviolabilità del domicilio, la Carta rappresenta una mera codificazione di diritti fondamentali già riconosciuti come principi fondamentali del diritto dell'Unione europea [22]. La Carta, dunque, può servire da orientamento nella presente causa, in quanto, su di essa si può fare affidamento a fini interpretativi ancorché non fosse in vigore all'epoca dei fatti [23].

87. Nella stessa ottica, è irrilevante che, nella sua decisione, il giudice del rinvio non abbia fatto riferimento alla Carta, ma alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (in prosieguo: la «Convenzione»). Ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 3, della Carta, laddove la Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla Convenzione, sebbene il diritto dell'Unione europea possa concedere una protezione più estesa. Poiché l'inviolabilità del domicilio e il diritto di proprietà sono tutelati dal diritto dell'Unione europea *e* dalla Convenzione, la Convenzione e la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (in prosieguo: «la Corte EDU») sono certamente rilevanti nell'ambito della presente causa [24].

88. Per quanto concerne il *diritto di proprietà*, e alla luce delle tre tipologie di possibile ingerenza in tale diritto, è possibile che il pacifico godimento della proprietà possa eventualmente essere posto in questione [25]. Tali considerazioni spetterebbero, ovviamente, al giudice nazionale, ma è decisamente poco probabile che l'intrusione in un terreno privato *aperto*, allo scopo di effettuare controlli, in assenza dell'autorizzazione richiesta dalla normativa nazionale, ma anche senza causare alcun danno alla proprietà, possa configurarsi come una violazione di un diritto fondamentale. Tale tipo di ingerenza potrebbe, presumibilmente, essere giustificata, in quanto difficilmente potrebbe eccedere quanto necessario ai fini dell'efficace effettuazione dei controlli. Pertanto, è improbabile che tale modalità di effettuazione dei controlli, per quanto potenzialmente illegale, possa configurarsi come una violazione del diritto fondamentale di proprietà.

22 Per quanto concerne il diritto di proprietà, v., ad esempio, le sentenze del 14 maggio 1974, Nold/Commissione, causa 4/73, EU:C:1974:51, punti da 12 a 14 e del 5 ottobre 1994, Germania/Consiglio, causa C-280/93, EU:C:1994:367, punto 78; relativamente all'inviolabilità del domicilio, v., ad esempio, la sentenza del 21 settembre 1989, Hoechst v Commissione, cause riunite 46/87 e 227/88, EU:C:1989:337, punto 17.

23 V., ad esempio, le sentenze del 18 dicembre 2007, Laval un Partneri, causa C-341/05, EU:C:2007:809, punto 91, del 14 febbraio 2008, Varec, causa C-450/06, EU:C:2008:91, punto 48 e del 3 settembre 2008, Kadi and Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461, punto 335, che fanno riferimento alla Carta prima ancora della sua entrata in vigore.

24 V., in tal senso, le sentenze del 18 giugno 2015, Deutsche Bahn e a./Commissione, causa C-583/13 P, EU:C:2015:404, punto 20 e del 13 giugno 2017, Florescu e a., causa C-258/14, EU:C:2017:448, punto 49.

25 Sentenza del 13 dicembre 1979, Hauer, causa 44/79, EU:C:1979:290, punto 19. Per ulteriori casi di ingerenze nel diritto di proprietà, v., ad esempio, in caso di perdite economiche, le sentenze della Corte EDU, 29 novembre 1991, Pine Valley Developments Ltd e a. c. Irlanda, CE:ECHR:1991:1129JUD001274287, e 23 gennaio 2003, Kienast c. Austria, CE:ECHR:2003:0123JUD002337994. V., in circostanze diverse, relativamente alle norme francesi che consentono l'accesso a terreni privati a fini di caccia, la sentenza della Corte EDU, 29 aprile 1999, Chassagnou e a. c. Francia, CE:ECHR:1999:0429JUD002508894.

89. Diversamente, e in collegamento con la seconda questione, se il terreno in questione risulta *chiuso*, accedere alla proprietà privata senza il consenso del viticoltore costituirebbe un'ingerenza più significativa nel diritto di proprietà, in quanto comporterebbe, effettivamente, forzare l'accesso. Sebbene ciò dipenda, di nuovo, dai fatti del caso specifico, sembra meno probabile, in termini generali, che una simile ingerenza possa essere giustificata.

90. Per quanto concerne l'inviolabilità del domicilio, è vero che, nel corso degli anni, la Corte EDU ha gradualmente esteso la nozione di «domicilio», includendovi alcuni locali commerciali quali gli studi professionali o le succursali [26]. Tuttavia più recentemente, tale evoluzione pare aver trovato il suo limite ontologico nelle cause Leveau e Fillon [27] e Khamidov [28].

91. La causa Leveau e Fillon riguardava l'accesso di un funzionario a un'azienda suinicola, al fine di verificare il rispetto, da parte degli allevatori, delle norme applicabili agli allevamenti. La Corte EDU ha ritenuto che le aziende suinicole non potevano considerarsi incluse nella nozione di «domicilio». La Corte EDU ha ulteriormente sottolineato che il significato di domicilio non può essere stravolto e interpretato in contrasto con il senso comune [29]. Inoltre, nella causa Khamidov, la Corte EDU ha rifiutato di considerare locali industriali quali mulini, panifici e magazzini come rientranti nella nozione di «domicilio» ai fini dell'articolo 8 della Convenzione.

92. Anche questa Corte, seguendo l'esempio della Corte EDU, ha riconosciuto, nell'ambito delle ispezioni a sorpresa, che la tutela del domicilio può essere estesa ai locali aziendali [30]. La Corte ha altresì riconosciuto espressamente «il diritto fondamentale all'inviolabilità del domicilio» quale principio generale del diritto dell'Unione europea, «che è ora espresso nell'articolo 7 della Carta, il quale corrisponde all'articolo 8 della CEDU» [31].

93. Allo stato attuale della giurisprudenza, risulterebbe, pertanto, che, al di là dei casi di abitazioni chiaramente private di qualsivoglia natura, vi è una seconda categoria di «domicilio», in cui rientrano alcune tipologie di locali aziendali. Quest'ultima categoria è limitata, tuttavia, ai luoghi in cui la vita privata e professionale delle persone si fondono in misura tale da rendere praticamente impossibile distinguerle. In parole semplici, tale protezione è stata estesa, ad oggi, agli ambienti di lavoro di professionisti che, di fatto, vivono nei propri uffici, in cui si svolge anche una parte significativa della loro vita privata.

94. Diversamente, semplici stabilimenti di produzione, siano essi di carattere industriale o agricolo, nei quali non sussiste una simile combinazione di vita professionale e privata, difficilmente possono essere considerati come «domicilio». Non intendo assolutamente porre in dubbio la stretta, per non dire intima relazione che probabilmente sussiste fra un viticoltore e il suo vigneto. Tuttavia, la logica, illustrata in precedenza, che ha condotto a una limitata estensione della nozione di domicilio, al fine di includere alcuni locali aziendali, risulta, semplicemente, non applicabile a luoghi di produzione aperti quali i vigneti. Inoltre, in considerazione della logica e dello scopo della nozione di «domicilio» nel contesto della sua tutela ai sensi dell'articolo 7 della Carta, non vedo ragione per ricercare un'ulteriore estensione di tale nozione.

26 Sentenze della Corte EDU del 16 dicembre 1992, Niemietz c. Germania, CE:ECHR:1992:1216JUD001371088, relativamente alla perquisizione dello studio di un avvocato, e del 16 aprile 2002, Société Colas Est e a. c. Francia, CE:ECHR:2002:0416JUD003797197, in materia di ispezioni condotte senza autorizzazione giudiziale nelle sedi principali e nelle succursali di società.

27 Decisione della Corte EDU, 6 settembre 2005, Leveau e Fillon c. Francia, CE:ECHR:2005:0906DEC006351200.

28 Sentenza della Corte EDU, 15 novembre 2007, Khamidov c. Russia, CE:ECHR:2007:1115JUD007211801.

29 Decisione della Corte EDU, 6 settembre 2005, Leveau e Fillon c. Francia, CE:ECHR:2005:0906DEC006351200.

30 Sentenza del 22 ottobre 2002, Roquette Frères, causa C-94/00, EU:C:2002:603, punto 29.

31 Sentenza del 18 giugno 2015, Deutsche Bahn e a./Commissione, causa C-583/13 P, EU:C:2015:404, punto 19.

95. Per tali motivi, non ritengo che un vigneto aperto possa essere considerato come parte della nozione di «domicilio», salvo che, ovviamente, in un determinato caso vi siano ulteriori elementi fattuali che giustifichino una conclusione diversa, come ad esempio il fatto che il vigneto in questione sia adiacente all'abitazione privata o allo studio professionale di una persona [32].

V. Conclusione

96. Alla luce delle considerazioni che precedono, suggerisco alla Corte di rispondere alle questioni sollevate dal Conseil d'État (Consiglio di Stato, Francia) nel modo seguente:

Gli articoli 76, 78 e 81 del regolamento (CE) n. 555/2008 della Commissione, del 27 giugno 2008, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 479/2008 del Consiglio relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo, in ordine ai programmi di sostegno, agli scambi con i paesi terzi, al potenziale produttivo e ai controlli nel settore vitivinicolo non possono essere interpretati nel senso che autorizzano gli agenti di controllo che effettuano controlli in loco ad accedere a terreni agricoli, siano essi chiusi o aperti, senza aver ottenuto il consenso del viticoltore, nei casi in cui tale consenso è richiesto dalla normativa nazionale ai fini dell'accesso alla tipologia di terreno in questione. Spetta alla normativa nazionale prevedere le modalità di accesso a tali terreni ai fini dell'effettuazione di controlli in loco e determinare le modalità di effettuazione di tali controlli, nei limiti derivanti dal diritto dell'Unione europea e, in particolare, nel rispetto dei diritti fondamentali.

32 V., segnatamente, per analogia, la sentenza della Corte EDU, 7 giugno 2007, Guțu c. Moldavia, CE:ECHR:2007:0607JUD002028902, punto 65, in cui si è stabilito che l'accesso non autorizzato di ufficiali di polizia alla proprietà (il giardino che affaccia sulla strada) della ricorrente, costituiva un'ingerenza nel suo diritto al rispetto del domicilio.