

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
GIUSEPPE TESAURO
presentate il 19 ottobre 1989*

*Signor Presidente,
Signori Giudici,*

1. Con due decisioni del 18 agosto 1987¹ la Commissione non ha riconosciuto come imputabili al bilancio FEAOG le erogazioni effettuate dalla Repubblica federale di Germania, negli esercizi 1984 e 1985, in favore di produttori di burro del Land del Baden-Württemberg, a titolo di aiuto speciale al latte scremato ed al latte scremato in polvere destinato all'alimentazione degli animali diversi dai giovani vitelli.

Il quadro delle disposizioni regolamentari che disciplinano la corresponsione di detto aiuto — peraltro estremamente complesso e di non agevole rilevazione a causa dello stratificarsi di continui interventi modificativi — è dettagliatamente descritto nella relazione d'udienza, cui si fa rinvio.

In questa sede, a parte talune indicazioni sulle norme più direttamente pertinenti, che saranno fornite di seguito, appare opportuno precisare i seguenti elementi.

2. Il regime di cui si tratta costituisce un perfezionamento di un più generale sistema di aiuto diretto ad incentivare la destinazione del latte scremato all'alimentazione animale al fine di ridurre, o almeno contenere, gli oneri derivanti alle casse comuni-

tarie dallo stoccaggio del latte scremato in polvere. Rispetto a questo sistema generale, il regime in parola si caratterizza per aver introdotto un aiuto più elevato (l'« aiuto speciale », appunto) concernente soltanto il latte utilizzato come alimento per gli animali diversi dai giovani vitelli. La ratio è chiara: i vitelli giovani (vale a dire di meno di quattro mesi) vengono comunque nutriti essenzialmente a base di latte; inutile quindi prevedere incentivi « speciali » per questa specifica destinazione.

3. Per coerente che sia rispetto agli obiettivi di fondo, questo regime dualistico di aiuto presenta, nondimeno, evidenti rischi di abuso, dal momento che, come sottolineato dalla Corte,

« in particolare nelle aziende dette miste, cioè dedite all'allevamento sia di vitelli, sia di suini o di altri animali da macello, si aveva la tentazione di procurarsi latte scremato alle condizioni particolarmente vantaggiose dell'aiuto speciale e di usare detto latte per l'allevamento dei vitelli »².

Proprio per l'impossibilità di determinare, in tale ipotesi, se il latte sia stato effettivamente utilizzato per l'alimentazione di animali diversi dai giovani vitelli, è stato istituito un sistema di calcolo dell'aiuto di tipo forfettario e che, nel caso specifico di aziende miste, produttrici di burro e che utilizzano per

* Lingua originale: l'italiano.

1 — Decisioni 87/468/CEE e 87/469/CEE, relative alla liquidazione dei conti del FEAOG per gli esercizi 1984 e 1985 (GU L 262, pagg. 23 e 35).

2 — Sentenza 28 giugno 1984, Nordbutter GmbH & Co. KG, cause riunite 187 e 190/83, Racc. pag. 2553, punto 6 della motivazione.

l'alimentazione animale latte di propria produzione, si basa sui seguenti elementi:

- per ogni chilogrammo di burro venduto è accordato un aiuto corrispondente a 23 chilogrammi di latte scremato;
- l'aiuto è concesso nel limite di una quantità massima annua di 2 800 chilogrammi di latte scremato per ogni vacca registrata nell'azienda;
- dall'ammontare dell'aiuto così calcolato viene ancora operata una deduzione forfettaria che si riferisce al quantitativo di latte presuntivamente utilizzato per i giovani vitelli (pari a 6 chilogrammi al giorno o 180 chilogrammi al mese, per ogni vitello) e per il quale, di conseguenza, non è corrisposto aiuto speciale.

4. Va da sé che la funzionalità del sistema è subordinata all'affidabilità dei dati forniti dalle aziende relativi ai parametri di calcolo. È per questa ragione che i regolamenti comunitari impongono agli operatori diversi obblighi di documentazione e comunicazione, alle autorità nazionali, dei dati pertinenti; dal canto loro gli Stati sono tenuti ad adottare le misure necessarie per assicurare controlli efficaci; infine, eventuali violazioni compiute dalle imprese sono suscettibili di sanzioni penali o amministrative.

È in questo contesto che si inseriscono le disposizioni oggetto della presente controversia. Si tratta, ricordiamolo, anzitutto dell'art. 6, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 2793/77³, che prescrive:

« 1. Per quanto riguarda l'aiuto speciale al latte scremato di cui all'articolo 2, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (CEE) n. 986/68,

a) gli allevatori interessati trasmettono all'organismo competente del loro Stato membro:

- una domanda in cui è precisato il bilancio del proprio allevamento all'inizio di ogni mese,
- l'impegno di segnalare immediatamente le modifiche di questi dati suscettibili di provocare un cambiamento nell'importo dell'aiuto;

b) gli impegni di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettere a), b) e c), si applicano per quanto di ragione, fatte salve le disposizioni del regolamento (CEE) n. 1105/68. »

L'art. 4, paragrafo 1, del regolamento n. 2793/77, richiamato dall'art. 6, paragrafo 1, lett. b), dispone in particolare:

« 1. L'impegno di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), è un documento redatto in almeno tre esemplari con il quale l'allevatore s'impegna nei confronti della latteria e della competente autorità:

(...)

c) qualora si tratti di un'azienda mista:

- a trasmettere alla latteria in causa, contemporaneamente all'impegno, un bilancio del proprio allevamento alla data della presentazione della domanda di consegna,

3 — GU L 321 del 16.12.1977, pag. 30.

— a dichiarare alla latteria, anteriormente all'inizio di ogni trimestre, il numero massimo di vitelli di meno di quattro mesi detenuti nell'azienda durante il trimestre in causa; l'allevatore può sostituire questo impegno con l'impegno di effettuare detta dichiarazione anteriormente all'inizio di ogni mese per il mese di cui trattasi,

— a prendere in consegna per ciascuno dei vitelli il cui numero è determinato in conformità del trattino precedente un quantitativo minimo di latte scremato che non beneficia dell'aiuto speciale fino a concorrenza di 6 chilogrammi di latte al giorno o 180 chilogrammi al mese. »

5. Secondo la Commissione, queste disposizioni impongono alle aziende miste produttrici di burro di comunicare il bilancio dell'allevamento e la dichiarazione del numero massimo dei giovani vitelli *anteriamente* all'inizio del periodo per il quale l'aiuto verrà richiesto. Sarebbe dunque illegittima la prassi, osservata per diversi anni nella Repubblica federale di Germania, secondo cui le aziende trasmettevano gli elementi suindicati contestualmente alla domanda trimestrale di concessione dell'aiuto e, quindi, *alla fine* del periodo di riferimento. Questa illegittimità ha spinto la Commissione, conformemente alle regole generali sul finanziamento della politica agricola comune, ad escludere, con la decisione impugnata, l'imputazione al FEAOG delle somme versate dalla Repubblica federale di Germania a titolo di aiuto speciale negli esercizi 1984 e 1985.

6. In breve il quesito è il seguente: le norme impongono o no la comunicazione *ex ante* dei dati summenzionati?

Una breve premessa mi sembra opportuna.

L'interpretazione delle norme in parola deve essere effettuata alla luce delle finalità e del contesto in cui si inseriscono. In particolare, dovrà nella specie tenersi conto della circostanza che gli obblighi di comunicazione sono essenziali per garantire il corretto computo dell'aiuto e l'efficacia dei relativi controlli.

Nondimeno, non va dimenticato che alla loro violazione si riconnettono conseguenze sfavorevoli, anche molto incisive, per i soggetti interessati: applicazione di sanzioni (anche penali) e possibilità di ripetizione da parte delle autorità nazionali degli aiuti accordati. Ritengo pertanto che gli obblighi di cui si tratta debbano risultare in modo chiaro ed inequivoco dalla regolamentazione comunitaria.

Quest'esigenza mi sembra del resto coerente con quanto la Corte ha avuto modo di sottolineare, proprio in materia di liquidazione dei conti del FEAOG, osservando che:

« (...) la normativa comunitaria dev'essere certa e la sua applicazione prevedibile per coloro che vi sono sottoposti. Questa necessità di certezza del diritto s'impone con rigore particolare quando si tratta di una normativa idonea a comportare conseguenze finanziarie, al fine di consentire agli interessati di riconoscere con esattezza l'estensione degli obblighi che essa impone »⁴.

4 — Vedansi sentenze 15 dicembre 1987, cause 326, 332, 336, 346, 348/85, 237/86 e 239/86, Racc. pagg. 5091, 5173, 5197, 5225, 5251 e 5271; vedasi, in particolare, sentenza 15 dicembre 1987, causa 325/85, Racc. pag. 5041, punto 18 della motivazione.

A fortiori, direi che la normativa comunitaria deve essere chiara e precisa allorché dalla sua inosservanza deriva l'applicazione di provvedimenti a carattere sanzionatorio, specie se di natura penale. In queste ipotesi, è la norma comunitaria che definisce l'illecito da cui dipende l'irrogazione della sanzione; poco importa, poi, se quest'ultima è stabilita dalla legislazione nazionale. In questa prospettiva mi sembra si iscriva la sentenza Könecke⁵, ove la Corte ha posto in rilievo che:

« una sanzione, anche di natura non penale, può essere inflitta solo qualora abbia un fondamento giuridico chiaro ed inequivoco ».

In questo caso la Corte ha poi esaminato, pervenendo ad una risposta negativa, se una determinata disposizione costituisca siffatto fondamento, interpretandola alla luce dei criteri tradizionali, vale a dire della lettera, del contesto e dello scopo perseguito. Mi sembra poi evidente — come appena sottolineato — che quest'esigenza di certezza, come vale per la norma che stabilisce una sanzione, del pari s'imponga per la norma (materiale) che prevede e definisce il fatto illecito.

Infine, da un ulteriore precedente⁶, si evince che, qualora dalla inosservanza di una norma formale inerente allo svolgimento di una determinata procedura (nella specie trattavasi della previsione di un termine di decadenza), derivi in via di conseguenza che uno Stato membro è privato di un vantaggio finanziario, il principio di certezza giuridica richiede che la norma sia

« redatta in modo chiaro e preciso affinché gli Stati membri possano valutare con piena cognizione di causa l'importanza per essi di osservar(la) ».

7. Ciò premesso, passiamo all'interpretazione delle disposizioni oggetto della presente controversia.

Per quanto riguarda l'obbligo di comunicare il bilancio dell'allevamento, di cui all'art. 6, paragrafo 1, lett. a), primo trattino, è agevole rilevare che nella norma non figura alcuna espressa indicazione che imponga di ottemperare a detto obbligo *prima* dell'inizio del periodo per il quale l'aiuto viene richiesto.

Al contrario pare fondata la tesi della Repubblica federale, secondo cui la lettura della norma, in chiave sistematica oltre che letterale, conforterebbe la conclusione esattamente opposta, cioè che la comunicazione del bilancio dell'allevamento andrebbe effettuata alla fine del periodo di riferimento.

Anzitutto, mi sembra che lo Stato ricorrente abbia sostenuto con ragione che la domanda in cui è precisato il bilancio dell'allevamento altro non è che l'istanza con cui l'aiuto viene richiesto, istanza che viene indirizzata all'organismo nazionale al termine di ogni periodo trimestrale coperto dall'aiuto.

La Commissione ha cercato di contestare questa tesi asserendo in particolare che la « domanda » di cui all'art. 6, paragrafo 1, consisterebbe in una prima manifestazione di volontà dell'interessato di partecipare all'aiuto speciale; in particolare, potrebbe trattarsi della richiesta di registrazione contem-

5 — Sentenza 25 settembre 1984, Könecke (causa 117/83, Racc. pag. 3291, punto 7 e seguenti).

6 — Sentenza 26 maggio 1982, Repubblica federale di Germania/Commissione (causa 44/81, Racc. pag. 1855, punto 16 della motivazione).

plata dall'art. 8, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 1105/68⁷.

L'argomento tuttavia non appare convincente. La comunicazione del bilancio dell'allevamento va reiterata periodicamente; già solo per questo motivo non può inserirsi in un atto — la prima manifestazione della volontà di partecipare al regime in causa — che per definizione dovrebbe eseguirsi in un'unica volta. Ma, soprattutto, pare evidente che la comunicazione del bilancio dell'allevamento va concepita come contestuale alla richiesta di concessione dell'aiuto in quanto funzionale al calcolo dell'aiuto stesso. Detta comunicazione dunque va effettuata all'atto della domanda e deve logicamente contenere i dati sull'allevamento relativi al periodo cui l'aiuto si riferisce.

8. La Commissione obietta ancora che questa interpretazione dell'art. 6, paragrafo 1, lett. a), primo trattino, priverebbe di significato la previsione contemplata dal secondo trattino della medesima disposizione, che fa obbligo agli allevatori di trasmettere all'autorità competente « l'impegno di segnalare immediatamente le modifiche di questi dati suscettibili di provocare un cambiamento nell'importo dell'aiuto ». Ad avviso della Commissione, se il bilancio dell'allevamento dovesse essere trasmesso *ex post*, questo integrerebbe già le modifiche intervenute nel trimestre precedente, ciò che renderebbe superflua la segnalazione immediata delle modifiche stesse.

Al riguardo, mi sembra vada osservato che le disposizioni contemplate dai due trattini dell'art. 6, paragrafo 1, lett. a), pur se complementari, hanno portata diversa. In particolare, mentre il primo trattino si riferisce ad una dichiarazione che va resa periodicamente e che costituisce la base per la con-

cessione dell'aiuto, il secondo trattino impegna specificamente l'allevatore ad un aggiornamento continuo dei dati, obbligo, questo, che assume rilievo, come osservato dalla Repubblica federale, soprattutto ai fini dell'espletamento dei controlli da parte delle autorità nazionali. Proprio per questo, però, si tratta di un obbligo in certa misura indipendente rispetto a quello di cui al primo trattino e la cui funzione non è compromessa dalla circostanza che il bilancio dell'allevamento sia comunicato all'inizio o alla fine del periodo cui l'aiuto si riferisce.

9. Mi sembra in sintesi che dall'art. 6, paragrafo 1, lett. a), emerga che la trasmissione del bilancio dell'allevamento vada effettuata contestualmente alla domanda di concessione dell'aiuto e dunque alla fine del periodo per il quale l'aiuto è richiesto.

Ma in ogni caso, qualora permanessero dei dubbi a questo riguardo, si dovrà necessariamente concluderne che la regolamentazione in parola non prevede un obbligo sufficientemente chiaro e preciso circa il momento in cui effettuare tale comunicazione. In queste condizioni si dovrà ritenere che il regolamento in parola accordi alle autorità nazionali la facoltà di disciplinare questo specifico aspetto, decidendo liberamente se richiedere la trasmissione dei dati dell'allevamento *ex ante* o *ex post*.

Ne consegue che nel caso di specie nessuna violazione può essere imputata alla Repubblica federale e che, pertanto, sotto questo profilo, la decisione impugnata appare infondata.

10. Come si è detto, tuttavia, la Commissione ha contestato alla Repubblica federale

⁷ — GU L 184 del 29.7.1968, pag. 24.

anche l'inosservanza di un'altra disposizione del regolamento (CEE) n. 2793/77. Trattasi dell'art. 4, paragrafo 1, lett. c), secondo trattino, che, pur concernendo gli allevatori che acquistano il latte scremato presso le latterie, in virtù del rinvio operato dall'art. 6, paragrafo 1, lett. b), si applica altresì alla diversa ipotesi degli allevatori che producono in proprio il latte scremato destinato all'alimentazione animale.

L'art. 4, paragrafo 1, lett. c), secondo trattino, contempla l'impegno dell'allevatore « a dichiarare alla latteria, anteriormente all'inizio di ogni trimestre, il numero massimo di vitelli di meno di quattro mesi detenuti nell'azienda durante il trimestre in causa ».

Secondo la Commissione questa disposizione, coperta dal rinvio di cui all'art. 6, si applica negli stessi termini agli allevatori/producenti di latte scremato, salvo, evidentemente, un aggiustamento quanto al destinatario della dichiarazione, che sarà non più la latteria, bensì l'organismo nazionale competente.

Ad avviso della Repubblica federale, viceversa, quando applicata agli allevatori/producenti, la norma andrebbe letta nel senso di prevedere la dichiarazione sul numero massimo di vitelli non anteriormente, ma posteriormente al trimestre in causa. La ricorrente fonda la sua conclusione sulle differenze esistenti nel meccanismo di corresponsione dell'aiuto nelle diverse ipotesi degli allevatori che acquistano il latte scremato presso le latterie e degli allevatori che lo producono direttamente.

Nella prima ipotesi, l'aiuto viene corrisposto, non direttamente all'allevatore, ma alla

latteria, la quale, a sua volta, lo trasferirà agli allevatori sotto forma di riduzione equivalente del prezzo di vendita. Va tenuto presente che in questo caso lo sconto sul prezzo, che rappresenta l'aiuto speciale, riguarda un quantitativo di latte che sarà consumato soltanto in futuro. È quindi evidente che per calcolarne correttamente l'importo, l'allevatore dovrà fornire dei dati di carattere previsionale, inerenti cioè all'utilizzo del latte nell'azienda nel corso del trimestre successivo.

Questa esigenza di comunicazione preventiva non sussisterebbe viceversa nell'ipotesi degli allevatori/producenti di latte scremato, i quali beneficiano dell'aiuto in relazione a quantitativi di latte scremato che sono già stati consumati durante il trimestre precedente.

In effetti, dal momento che, in questo caso, l'aiuto e le deduzioni forfettarie relative sono calcolati successivamente all'utilizzazione del latte scremato nell'azienda, sarebbe del tutto logico che i dati sul numero massimo di vitelli dell'allevamento siano comunicati *ex post* e si riferiscano all'evoluzione registrata nel corso del trimestre precedente.

11. La tesi della ricorrente non manca certo di coerenza. Essa difatti si basa sull'osservazione che i dati relativi al numero massimo di vitelli debbano comunque riguardare il trimestre cui l'aiuto si riferisce. Si tratterà dunque del trimestre antecedente nel caso degli allevatori/producenti di latte scremato e del trimestre successivo nel caso degli allevatori che acquistano il latte presso le latterie. Nel primo caso, quindi, sarà necessaria una comunicazione *ex post*, nel secondo, *ex ante*.

Va osservato tuttavia che la dichiarazione preventiva sul numero massimo dei vitelli, di cui la Corte ha sottolineato l'importanza nella sentenza Nordbutter, causa 9/85⁸; rileva non soltanto ai fini del calcolo delle deduzioni forfettarie, ma anche ai fini di un efficace controllo da parte delle autorità nazionali. La dichiarazione preventiva è in effetti più vincolante per l'allevatore, il quale è sempre esposto al rischio di controlli a sorpresa, nell'ambito dei quali egli è tenuto a giustificare ogni discrepanza fra la situazione riscontrata ed i dati previsionali in precedenza forniti.

L'obbligo di una comunicazione preventiva non è dunque senza significato anche nell'i-

potesi di allevatori/produitori di latte scremato.

Inoltre, va rilevato che questo obbligo risulta formulato in termini assolutamente inequivoci nell'art. 4 ove si precisa che la dichiarazione va effettuata « anteriormente all'inizio di ogni trimestre ».

Tenuto conto del chiaro dettato della norma e dell'importanza che la dichiarazione preventiva comunque riveste rispetto alla finalità di garantire controlli efficaci, ritengo che l'interpretazione dell'art. 4 su cui la Commissione ha fondato la decisione impugnata sia corretta.

12. Concludo pertanto proponendo alla Corte di respingere il ricorso e di condannare la Repubblica federale di Germania alle spese di procedura.

⁸ — Sentenza 8 ottobre 1986, Nordbutter (causa 9/85, Racc. pag. 2831).