SENTENZA DELLA CORTE (Sesta Sezione)
5 dicembre 1996 *

Nella causa C-69/95,

Repubblica italiana, rappresentata dal prof. Umberto Leanza, capo del servizio del contenzioso diplomatico del ministero degli Affari esteri, in qualità di agente, assistito dal signor Oscar Fiumara, avvocato dello Stato, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata d'Italia, 5, rue Marie-Adélaïde,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal signor Eugenio de March, consigliere giuridico, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Carlos Gómez de la Cruz, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

avente ad oggetto un ricorso diretto all'annullamento parziale della decisione della Commissione 21 dicembre 1994, 94/871/CE, relativa alla liquidazione dei conti presentati dagli Stati membri per le spese dell'esercizio finanziario 1991 finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione «garanzia» (GU L 352, pag. 82),

* Lingua processuale: l'italiano.

LA CORTE (Sesta Sezione),

composta dai signori J. L. Murray, presidente della Quarta Sezione, facente funzione di presidente della Sesta Sezione, P. J. G. Kapteyn (relatore), G. Hirsch, H. Ragnemalm e R. Schintgen, giudici,

avvocato generale: D. Ruiz-Jarabo Colomer
cancelliere: H. von Holstein, vice cancelliere

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 12 settembre 1996,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 26 settembre 1996,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria della Corte il 10 marzo 1995, la Repubblica italiana ha proposto, ai sensi dell'art. 173 del Trattato CE, un ricorso diretto all'annullamento della decisione della Commissione 21 dicembre 1994, 94/871/CE, relativa alla liquidazione dei conti presentati dagli Stati membri per le spese dell'esercizio finanziario 1991 finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione «garanzia» (GU L 352, pag. 82; in prosieguo: la «decisione impugnata»), nella parte in cui, nel determinare il totale delle spese imputabili al FEAOG, la Commissione ha effettuato correzioni finanziarie a danno dell'Italia escludendo la somma di 103 161 493 560 LIT, corrispondente alla spesa per l'acquisto di quote di latte nell'ambito di un programma di ristrutturazione della produzione lattiera.

La normativa pertinente

2 Il regolamento (CEE) del Consiglio 31 marzo 1984, n. 856, che modifica il regolamento (CEE) n. 804/68 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 90, pag. 10), ha istituito un regime di prelievo supplementare applicabile dal 2 aprile 1984. Il regolamento (CEE) del Consiglio 31 marzo 1984, n. 857, che fissa le norme generali per l'applicazione del prelievo di cui all'art. 5 quater del regolamento (CEE) n. 804/68 nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 90, pag. 13), prevede, nell'art. 4, n. 1, lett. a), la possibilità per gli Stati membri di corrispondere un'indennità ai produttori che si impegnino ad abbandonare definitivamente la produzione lattiera, al fine di realizzare la ristrutturazione di tale produzione.

3 Col regolamento (CEE) del Consiglio 7 maggio 1990, n. 1183, recante modifica del regolamento (CEE) n. 857/84 (GU L 119, pag. 27), è stata istituita un'azione a favore delle aziende di piccole dimensioni nel settore del latte perché nel loro insieme raggiungano un livello di produzione più rispondente alle esigenze del mercato.

4 Il regolamento n. 1183/90 ha inserito nel regolamento n. 857/84 l'art. 3 quater. Ai sensi di tale disposizione, i produttori il cui quantitativo di riferimento individuale fosse inferiore a 60 000 kg, o a 100 000 kg nelle zone di montagna, all'inizio del settimo periodo di dodici mesi di applicazione del regime del prelievo supplementare, potevano ottenere quantitativi di riferimento supplementari purché s'impegnassero a non chiedere di poter beneficiare di un qualsiasi programma di abbandono della produzione lattiera fino al termine del regime del prelievo supplementare per quanto riguarda sia il quantitativo di riferimento individuale di base sia il quantitativo di riferimento supplementare ottenuto nell'ambito del programma di ristrutturazione.

5 Il quarto 'considerando' del regolamento n. 1183/90 recita:

«considerando che, nel contesto di un regime di controllo della produzione, quantitativi supplementari possono essere assegnati soltanto se sono resi disponibili in precedenza da altri produttori; che occorre pertanto elaborare, soprattutto negli Stati membri in cui la situazione comparata delle diverse zone di raccolta lo giustifica, un nuovo programma comunitario di finanziamento dell'abbandono della produzione lattiera mediante la concessione, ai produttori che soddisfino determinati requisiti di ammissibilità, di un'indennità da versare dopo la cessazione totale e definitiva della loro attività».

6 A seguito delle modifiche apportate all'art. 4 del regolamento n. 857/84 dal regolamento n. 1183/90, il finanziamento comunitario del programma di ristrutturazione della produzione lattiera è limitato ad un quantitativo di 500 000 tonnellate. Entro tale limite, i produttori che s'impegnavano anteriormente al 1° novembre 1990 ad abbandonare totalmente e definitivamente la produzione lattiera prima del 1° aprile 1991 ricevevano un'indennità di 36 ecu/100 kg di latte o di equivalente latte, versata in un'unica soluzione anteriormente al 1° luglio 1991.

7 Per quanto riguarda l'Italia, con decisione 25 gennaio 1991 la Commissione ha fissato il quantitativo di cui all'art. 4, n. 1, del regolamento n. 857/84 in 164 100 tonnellate.

8 Il regolamento (CEE) della Commissione 3 giugno 1988, n. 1546, che fissa le modalità di applicazione del prelievo supplementare di cui all'art. 5 quater del regolamento (CEE) n. 804/68 (GU L 139, pag. 12), è stato modificato dal regolamento (CEE) della Commissione 25 luglio 1990, n. 2138 (GU L 195, pag. 23). Quest'ultimo ha inserito nel regolamento n. 1546/88 l'art. 3 ter. Ai sensi del n. 1 di tale articolo, gli Stati membri dovevano comunicare entro il 1° giugno 1991 ai produttori di cui all'art. 3 quater, nn. 1 o 3, del regolamento n. 857/84 il quantitativo supplementare loro assegnato.

9 Il regolamento (CEE) del Consiglio 21 aprile 1970, n. 729, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU L 94, pag. 13), prevede, negli artt. 2 e 3, che soltanto le spese effettuate in conformità alle norme comunitarie nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati agricoli sono prese a carico dal FEAOG.

10 A termini dell'art. 4, n. 1 ter, inserito dal regolamento n. 1183/90 nel regolamento n. 857/84, il finanziamento comunitario del programma di ristrutturazione della produzione lattiera viene considerato come un intervento ai sensi dell'art. 3 del regolamento n. 729/70.

11 Ai sensi dell'art. 8 del regolamento (CEE) della Commissione 26 luglio 1972, n. 1723, relativo alla liquidazione dei conti per quanto concerne il Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione garanzia (GU L 186, pag. 1), la decisione di liquidazione dei conti prevista dall'art. 5, n. 2, lett. b), del regolamento n. 729/70 comporta in particolare la determinazione dell'ammontare delle spese effettuate in ciascuno Stato membro durante l'anno in questione, riconosciute a carico del FEAOG, sezione «garanzia».

La decisione impugnata

12 Dalla relazione di sintesi 21 dicembre 1994, relativa ai risultati dei controlli per la liquidazione dei conti del FEAOG, sezione «garanzia», per l'esercizio 1991, risulta che l'Italia ha riscattato, nell'ambito del programma di ristrutturazione stabilito dal regolamento n. 1183/90, 163 592 tonnellate di quote per un costo totale di 103 161 493 560 LIT. In tale relazione la Commissione nega il finanziamento del detto importo da parte del FEAOG con la motivazione che «l'Italia all'epoca non applicava il regime delle quote lattiere e in particolare non aveva assegnato i quantitativi di riferimento che avrebbero dato un senso al programma di riacquisto, e (...) non ha mai riassegnato i quantitativi in questione ai produttori indicati all'articolo 3 del regolamento (CEE) n. 857/84».

13 Il 21 dicembre 1994 la Commissione ha emanato la decisione impugnata.

I motivi del ricorso

14 Secondo il governo italiano, la Commissione, rifiutandosi d'imputare l'importo di 103 161 493 560 LIT (in prosieguo: l' «importo in causa») al FEAOG, ha violato gli artt. 1, 3 e 5 del regolamento n. 729/70, l'art. 8 del regolamento n. 1723/72 e l'art. 4 del regolamento n. 857/84, ha commesso un eccesso di potere ed ha violato l'obbligo di motivazione prescritto dall'art. 190 del Trattato CE.

15 Dal fascicolo di causa risulta che il governo italiano contesta, con tali deduzioni, i due motivi sui quali la Commissione si è basata per negare l'imputazione al FEAOG dell'importo in causa, e cioè che, in primo luogo, la Repubblica italiana non ha applicato il regime delle quote di latte nel corso dell'esercizio 1991 e, in secondo luogo, che essa non ha adempiuto l'obbligo di riassegnare i quantitativi riscattati ai produttori che soddisfacevano le condizioni necessarie prima della data stabilita dall'art. 3 ter del regolamento n. 1546/88, nella versione di cui al regolamento n. 2138/90.

16 In via preliminare, occorre ricordare che, secondo una costante giurisprudenza, gli artt. 2 e 3 del regolamento n. 729/70 permettono alla Commissione di porre a carico del FEAOG solo gli importi corrisposti in conformità alle norme emanate per i vari settori dell'agricoltura. Nei casi in cui la normativa comunitaria subordina la corresponsione dell'aiuto al fatto che siano state osservate talune formalità di prova o di controllo, l'aiuto corrisposto non tenendo conto di tale condizione non è conforme al diritto comunitario e la relativa spesa non può quindi essere posta a carico del FEAOG (v. sentenza 8 gennaio 1992, causa C-197/90, Italia/Commissione, Racc. pag. I-1, punto 38).

17 La Corte ha pure affermato che questa interpretazione restrittiva delle condizioni per il riconoscimento delle spese a carico del FEAOG è imposta, inoltre, dalla «ratio» del regolamento n. 729/70. Sarebbe infatti in contrasto col principio della parità di trattamento degli operatori economici dei vari Stati membri, nell'ambito dell'attuazione della politica agricola comune, il fatto che le autorità nazionali di uno Stato membro favoriscano, interpretando estensivamente una determinata norma, gli operatori di questo Stato a danno degli operatori degli altri Stati membri in cui venga seguita un'interpretazione più restrittiva. Se tra gli Stati membri si verifica una siffatta distorsione della concorrenza, nonostante i mezzi disponibili per garantire l'applicazione uniforme del diritto comunitario nell'intera Comunità, essa non può venire finanziata dal FEAOG, ma deve restare, in ogni caso, a carico dello Stato membro interessato (sentenza 7 febbraio 1979, causa 11/76, Paesi Bassi/Commissione, Racc. pag. 245, punto 9).

Sulla mancata applicazione del regime delle quote di latte

18 È pacifico che, nel corso del 1991, il regime delle quote di latte non è stato applicato in Italia in modo sistematico e controllabile, come esige la normativa comunitaria.

19 A questo proposito, il governo italiano sostiene, in primo luogo, che, comunque, la disapplicazione del regime delle quote di latte non costituisce un elemento rilevante all'atto dell'imputazione al FEAOG delle spese per il riacquisto dei quantitativi di riferimento individuali. Sostiene su questo punto che i fondi da esso versati nell'ambito del riacquisto hanno pienamente raggiunto la loro finalità, giacché i produttori che hanno aderito, nel 1991, al programma di abbandono definitivo della produzione di latte non solo non hanno più prodotto il latte corrispondente ai quantitativi di riferimento individuali resi disponibili in conformità all'art. 4, n. 1 ter, del regolamento n. 857/84, nella versione di cui al regolamento n. 1183/90, ma sono stati esclusi da ogni successiva attribuzione di quantitativi di riferimento individuali.

20 In secondo luogo, il governo italiano rileva che la Commissione, al momento dell'adozione della decisione 25 gennaio 1991 che stabiliva il quantitativo massimo che la Repubblica italiana poteva riacquistare, non ha sollevato obiezioni in merito al fatto che quest'ultima non applicava o, più precisamente, non applicava correttamente il regime delle quote di latte.

21 In terzo luogo, il governo italiano deduce che l'intero contenzioso riguardante l'erronea applicazione del regime delle quote di latte in Italia è stato risolto con l'aumento del quantitativo globale che gli è stato attribuito e con un adeguamento finanziario, che è stato applicato a seguito dell'accordo politico stipulato nell'ambito del Consiglio nel 1994.

22 Tale argomenti non possono essere accolti.

23 Come risulta dal primo 'considerando' del regolamento n. 1183/90, il programma di ristrutturazione della produzione lattiera è destinato a completare l'azione a favore delle aziende di piccole dimensioni perché nel loro insieme raggiungano un livello di produzione più rispondente alle esigenze del mercato. A termini del quarto 'considerando' di tale regolamento, nel contesto di un regime di controllo della produzione, possono essere assegnati quantitativi supplementari soltanto se sono resi disponibili in precedenza da altri produttori. Ne consegue che l'applicazione del programma di ristrutturazione della produzione lattiera previsto dal regolamento n. 1183/90 presuppone necessariamente l'applicazione del regime delle quote di latte.

24 È pacifico che la Commissione, quando ha adottato la decisione 25 gennaio 1991, non ha sollevato obiezioni in merito al fatto che la Repubblica italiana non stava applicando o non stava applicando correttamente il regime delle quote di latte. Tuttavia, è altrettanto pacifico che la circostanza che la Repubblica italiana non ha applicato il regime delle quote di latte in modo sistematico e controllabile è stata messa in luce solo da indagini effettuate a seguito della missione svoltasi dal 27 al 31 maggio 1991.

25 Per quanto riguarda l'argomento relativo all'accordo politico cui il Consiglio è pervenuto nel 1994, è sufficiente rilevare che tale soluzione riguarda il prelievo supplementare non riscosso dalla Repubblica italiana, non già le spese effettuate nell'ambito del programma di ristrutturazione della produzione lattiera previsto dal regolamento n. 1183/90.

26 Ne consegue che la Commissione, negando l'imputazione al FEAOG dell'importo in causa, si è giustamente basata sul fatto che la Repubblica italiana non aveva applicato il regime delle quote di latte nel corso dell'esercizio 1991.

Sulla mancata riassegnazione dei quantitativi di riferimento individuali resi disponibili

27 La Repubblica italiana non nega di non aver riassegnato i quantitativi di riferimento resi disponibili col versamento di indennità per abbandono definitivo della produzione lattiera.

28 A questo proposito, il governo italiano ricorda anzitutto la situazione particolare nella quale si trovava la Repubblica italiana quanto all'applicazione del regime delle quote di latte. Nel corso del 1991 si è manifestata una forte divergenza tra la produzione effettiva di latte e il quantitativo nazionale garantito. Tale situazione l'ha indotta a chiedere l'autorizzazione ad integrare il finanziamento comunitario del programma d'abbandono con fondi nazionali al fine di soddisfare tutte le domande presentate, corrispondenti a circa 600 000 tonnellate.

29 Inoltre, il governo italiano ricorda che questa stessa situazione ha indotto il Consiglio, nel dicembre 1992, quando esso è pervenuto ad un primo compromesso sulla domanda d'aumento della quota italiana, a decidere di finanziare un programma d'abbandono della produzione al fine di consentire alla Repubblica ita-

liana di ridurre la produzione nazionale. Secondo il governo italiano, la Commissione commette manifestamente un eccesso di potere rimproverandogli di non aver riassegnato i quantitativi acquistati ai sensi del regolamento n. 857/84, mentre contemporaneamente il Consiglio decideva un finanziamento comunitario per ridurre la produzione italiana. Di conseguenza, la riassegnazione delle 164 100 tonnellate avrebbe aggravato il problema. Per questo la Repubblica italiana ha preferito sospendere la riassegnazione, che appariva in contrasto con le effettive esigenze comunitarie.

30 Infine, il governo italiano assume che in seguito la Commissione l'ha autorizzato a sospendere temporaneamente la riattribuzione ai produttori di piccoli quantitativi che si erano resi disponibili nell'ambito di un successivo programma d'abbandono della produzione di latte stabilito col regolamento (CEE) del Consiglio 13 giugno 1991, n. 1637, che fissa un'indennità relativa alla riduzione dei quantitativi di riferimento previsti all'art. 5 quater del regolamento (CEE) n. 804/68 e una indennità per l'abbandono definitivo della produzione lattiera (GU L 150, pag. 30), e col regolamento (CEE) del Consiglio 28 dicembre 1992, n. 3950, che istituisce un prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 405, pag. 1).

31 Questi argomenti non possono essere accolti.

32 Come ha osservato la Commissione, il programma di ristrutturazione previsto dal regolamento n. 1183/90 non mirava a ridurre la produzione lattiera, bensì a favorire un miglioramento delle strutture produttive delle aziende di piccole dimensioni. Secondo il terzo 'considerando' del detto regolamento, l'obiettivo di tale misura avrebbe potuto essere raggiunto soltanto se le aziende avessero proseguito la produzione lattiera. A termini del quarto 'considerando', proprio con il finanziamento dell'abbandono totale e definitivo della produzione lattiera i quantitativi di riferimento individuali così resi disponibili potevano essere assegnati ai produttori.

33 È vero che altri regolamenti comunitari emanati nell'ambito del regime delle quote lattiere hanno istituito programmi d'abbandono della produzione aventi lo scopo di ridurre la produzione di latte. Tuttavia, non era questo il caso del programma di ristrutturazione istituito dal regolamento n. 1183/90, che prevedeva il finanziamento dell'abbandono della produzione unicamente come mezzo per ottenere quantitativi supplementari di cui avevano bisogno i piccoli produttori.

34 La circostanza che nel corso del 1991 la produzione di latte in Italia abbia superato ampiamente il quantitativo massimo assegnato a tale Stato membro in base al regime delle quote non può giustificare la sospensione unilaterale della riattribuzione dei quantitativi di riferimento individuali resi disponibili a seguito dell'attuazione del programma di ristrutturazione istituito dal regolamento n. 1183/90. Comunque, le autorità italiane avrebbero dovuto rivolgersi alla Commissione, qualora avessero ritenuto che la riassegnazione dei quantitativi resi disponibili contrastasse con la finalità comunitaria del regime delle quote di latte.

35 Ne consegue che la Repubblica italiana, non avendo riassegnato entro il termine prescritto i quantitativi di riferimento individuali resi disponibili, ha violato l'art. 3 quater del regolamento n. 857/84, nella versione di cui al regolamento n. 1183/90, e l'art. 3 ter del regolamento n. 1546/88, nella versione risultante dal regolamento n. 2138/90. Di conseguenza, giustamente la Commissione, negando l'imputazione al FEAOG dell'importo in causa, si è basata sul fatto che la Repubblica italiana non ha adempiuto l'obbligo di riassegnare i quantitativi riscattati ai produttori che soddisfacevano le condizioni necessarie prima della data fissata dall'art. 3 ter del regolamento n. 1546/88.

36 Dalle considerazioni che precedono risulta che il ricorso dev'essere interamente respinto.

Sulle spese

37 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese, se ne è stata fatta domanda. La Commissione ha concluso per la condanna della Repubblica italiana alle spese. Quest'ultima è rimasta soccombente e le spese vanno quindi poste a suo carico.

Per questi motivi,

LA CORTE (Sesta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

2) La Repubblica italiana è condannata alle spese.

Murray Kapteyn Hirsch

Ragnemalm Schintgen

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 5 dicembre 1996.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Sesta Sezione

G. F. Mancini