SENTENZA DELLA CORTE
25 novembre 1987 *

Nella causa 343/85,

Repubblica italiana, rappresentata dal sig. Luigi Ferrari Bravo, capo del servizio del contenzioso diplomatico, in qualità di agente, assistito dal sig. Oscar Fiumara, avvocato dello Stato, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'ambasciata d'Italia,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. Alberto Prozzillo, membro del suo servizio giuridico, in qualità di agente, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Georges Kremlis, membro del suo servizio giuridico, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

convenuta,

avente ad oggetto l'annullamento parziale della decisione della Commissione 28 agosto 1985, n. 85/460, relativa alla liquidazione dei conti presentati dalla Repubblica italiana per le spese dell'esercizio 1981 finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione « garanzia » (GU L 267, pag. 35),

LA CORTE,

composta dai signori G. Bosco, presidente di sezione, f. f. di presidente, G. C. Rodríguez Iglesias, presidente di sezione, T. Koopmans, K. Bahlmann, R. Joliet, T. F. O'Higgins e F. Schockweiler, giudici,

avvocato generale: J. L. da Cruz Vilaça
cancelliere: D. Louterman, amministratore

* Lingua processuale: l'italiano.

vista la relazione d'udienza e a seguito della trattazione orale del 20 maggio 1987,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 17 settembre 1987,

ha pronunziato la seguente

Sentenza

1 Con atto depositato in cancelleria il 15 novembre 1985, la Repubblica italiana ha proposto, in forza dell'art. 173, 1° comma, del trattato CEE, un ricorso inteso all'annullamento parziale della decisione n. 85/460 della Commissione, 28 agosto 1985, relativa alla liquidazione dei conti presentati dalla Repubblica italiana per le spese dell'esercizio 1981 finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione « garanzia » (GU L 267, pag. 35).

2 La ricorrente chiede l'annullamento della suddetta decisione nella parte in cui esclude dall'imputazione al FEAOG le seguenti somme:

— 677 198 690 LIT, in relazione agli aiuti per il latte magro in polvere d'intervento;

— 3 727 116 185 LIT, in relazione all'aiuto per il consumo dell'olio d'oliva;

— 2 694 251 820 e 145 345 970 LIT, in relazione alle compensazioni finanziarie per il ritiro dal mercato dei prodotti della pesca;

— 761 886 150 LIT in relazione agli importi compensativi monetari.

3 Per una più ampia esposizione dei fatti, dei mezzi e degli argomenti delle parti si rinvia alla relazione d'udienza. Detti elementi del fascicolo sono riprodotti in prosieguo solo se necessario al ragionamento della Corte.

A — Gli aiuti per il latte magro in polvere d'intervento

4 La disputa tra le parti su questo punto verte sul momento da prendere in considerazione per il calcolo dell'aiuto per il latte magro in polvere nel caso in cui detto prodotto sia usato per la fabbricazione di alimenti per animali. Segnatamente, si tratta di stabilire se determinante per il calcolo dell'importo dell'aiuto sia il giorno dell'acquisto del latte magro in polvere oppure il giorno della trasformazione, nel caso particolare in cui l'operatore economico acquisti presso l'ente d'intervento del suo paese latte magro in polvere proveniente dalle scorte dell'ente d'intervento di un altro Stato membro.

5 Nel 1978 il Consiglio decideva di mettere a disposizione dell'ente d'intervento italiano una parte delle scorte di latte magro in polvere giacenti presso gli enti d'intervento di altri Stati membri. L'operazione veniva effettuata in due tempi e le modalità del trasferimento del secondo quantitativo, di cui si discute nella presente causa, venivano stabilite dalla Commissione col regolamento n. 516/80, 29 febbraio 1980, relativo al trasferimento di latte magro in polvere all'ente d'intervento italiano (GU L 58, pag. 51). A tenore di detto regolamento, il prezzo pagato all'ente d'intervento italiano dal compratore è diminuito dell'importo dell'aiuto contemplato dall'art. 10 del regolamento n. 804/68 del Consiglio, 27 giugno 1968, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 148, pag. 13). Quest'ultimo articolo contempla il versamento di aiuti per il latte magro in polvere prodotto nella Comunità e usato per l'alimentazione degli animali.

6 Emerge dal fascicolo che nel caso del latte magro in polvere prelevato dall'ammasso pubblico e venduto nell'ambito del regolamento n. 516/80 gli operatori economici hanno fruito di un aiuto supplementare pari alla differenza tra l'importo dell'aiuto al momento della stipulazione del contratto e quello in vigore il giorno della trasformazione. La Commissione, considerando il versamento di detto aiuto supplementare non conforme alle disposizioni comunitarie in materia, si è rifiutata di accollarne l'importo al FEAOG.

7 Il governo italiano rileva che l'attribuzione dell'aiuto per il latte magro in polvere usato per la fabbricazione di alimenti zootecnici composti è disciplinata dal regolamento n. 1725/79 della Commissione, 26 luglio 1979, relativo alle modalità della concessione degli aiuti al latte magro trasformato in mangimi composti e al latte magro in polvere destinato all'alimentazione dei vitelli (GU L 199, pag. 1). A te-

nore dell'art. 9 di detto regolamento, l'importo dell'aiuto è quello in vigore, a seconda dei casi, il giorno della denaturazione del latte magro e del latte magro in polvere oppure il giorno della trasformazione degli stessi in alimenti composti. Secondo il governo italiano, l'articolo citato detta una regola espressa per quanto riguarda il giorno da prendere in considerazione per il calcolo dell'aiuto; non sarebbero contemplate eccezioni a detta regola nel caso particolare della trasformazione di latte magro in polvere venduto dagli enti d'intervento.

8 La Commissione sostiene invece che l'art. 9 del regolamento n. 1725/79, cui si richiama il governo italiano, disciplina soltanto l'erogazione dell'aiuto nel caso in cui l'operatore abbia acquistato latte magro in polvere sul mercato libero nel suo paese. L'ipotesi dell'acquisto sul mercato libero in un altro Stato membro sarebbe disciplinata dal regolamento n. 1624/76 della Commissione, 2 luglio 1976, (GU L 180, pag. 9), il quale contempla la possibilità di versare l'aiuto in anticipo all'esportatore ricorrendo determinati presupposti. In tal caso l'importo dell'aiuto è quello vigente il giorno dell'espletamento delle formalità doganali. Tuttavia, a norma dell'art. 8, n. 2, del regolamento, all'operatore che effettua la trasformazione può essere versato un aiuto supplementare quando l'importo dell'aiuto espresso in moneta nazionale abbia subito un aumento tra il giorno suddetto e il giorno della trasformazione. Una diversa disciplina varrebbe nel caso in cui l'operatore acquisti il latte magro in polvere presso l'ente d'intervento, in base al regolamento n. 2213/76 della Commissione, 10 settembre 1976, (GU L 249, pag. 6); in questo caso gli aiuti erogati per il latte magro in polvere trasformato in alimenti zootecnici sarebbero identici a quelli contemplati per l'acquisto sul mercato libero.

9 Secondo la Commissione, nessuno dei tre regimi suddetti si applica nel caso particolare in cui l'operatore acquisti presso l'ente d'intervento del suo paese latte magro in polvere proveniente dall'ente d'intervento di un altro Stato membro. Il trasferimento di scorte giacenti presso un ente d'intervento all'ente d'intervento di un altro Stato membro sarebbe stato disposto periodicamente a favore dell'Italia, data la mancanza di scorte di latte magro in polvere in detto paese. In mancanza di disposizioni espresse circa il giorno da prendere in considerazione per il calcolo dell'aiuto, dovrebbe prevalere il principio generale in base al quale le conseguenze giuridiche di un atto sono disciplinate dalle norme in vigore al momento in cui l'atto è compiuto, cioè, nella fattispecie, alla data dell'acquisto. Il fatto che, nella situazione di cui trattasi, il regolamento n. 516/80, che disciplina il trasferimento di latte magro in polvere all'ente d'intervento italiano, disponga che il prezzo pa-

gato a quest'ultimo dall'operatore è ridotto nella misura dell'importo dell'aiuto, sarebbe dovuto alla considerazione che il giorno dell'acquisto è determinante per il calcolo dell'aiuto.

10 Si deve rilevare che, secondo quanto la Commissione stessa ha dedotto, il momento da prendere in considerazione per il calcolo dell'aiuto è il giorno della trasformazione nel caso dell'acquisto di latte magro in polvere, da parte dell'operatore, sul mercato libero del suo paese — in base ad una disposizione espressa dal regolamento n. 1725/79 — nonché nel caso della vendita di detto prodotto da parte dell'ente di intervento dello stesso paese, a norma di una disposizione che rinvia alla disciplina dell'acquisto sul mercato libero. Per quel che riguarda l'acquisto del latte magro in polvere sul mercato libero di un altro Stato membro vige una diversa disciplina; tuttavia, viene versata una somma supplementare qualora l'importo dell'aiuto risulti più elevato il giorno della trasformazione, in base ad una disposizione espressa del regolamento n. 1624/76. Per contro, non esiste alcuna disposizione che riguardi il caso particolare in cui il latte magro in polvere provenga dalle scorte dell'ente d'intervento di un altro Stato membro.

11 Orbene, dalle norme vigenti in materia, considerate nel loro complesso, emerge una regola generale secondo cui l'aiuto per il latte magro in polvere dev'essere calcolato in base alla situazione esistente il giorno della trasformazione e dev'essere eventualmente versata una somma supplementare qualora l'aiuto erogato in precedenza sia meno elevato.

12 In mancanza di disposizioni in senso contrario, la stessa regola vale nel caso in cui l'operatore abbia acquistato presso l'ente d'intervento del suo paese latte magro in polvere proveniente dalle scorte dell'ente d'intervento di un altro Stato membro, a meno che gli aspetti particolari della situazione non forniscano forti indizi nel senso che dev'essere preso in considerazione un altro momento. Indizi del genere mancano, però, nella fattispecie.

13 A questo proposito la Commissione sostiene che nella suddetta situazione l'operatore fruisce di taluni vantaggi che non si riscontrano negli altri casi di acquisto di latte magro in polvere da destinare alla trasformazione: segnatamente, l'operatore non dovrebbe sostenere le spese del trasporto del latte in polvere, diversamente dal caso dell'acquisto effettuato in base al regolamento n. 1624/76, e fruirebbe immediatamente dell'aiuto, contrariamente all'operatore che acquisti latte in polvere sul mercato libero del suo paese.

14 Si deve tuttavia osservare che dette circostanze non possono giustificare un metodo di calcolo diverso. Infatti, l'incidenza delle spese di trasporto varia notevolmente a seconda dei casi; in particolare, l'acquisto sul mercato libero del paese dell'operatore non comporta necessariamente spese di trasporto elevate. Per quanto riguarda il versamento immediato dell'aiuto, esso, se non si verifica in caso di acquisto sul mercato libero del paese dell'operatore, è però contemplato anche nell'ambito dell'applicazione del regolamento n. 1624/76. Pertanto, anche se le diverse situazioni configurabili presentano vantaggi e inconvenienti diversi per gli operatori interessati, non si può sostenere che soltanto l'ipotesi considerata nella causa presente differisca notevolmente dalle altre situazioni.

15 Di conseguenza, dev'essere applicata la regola generale di determinazione del momento da prendere in considerazione per il calcolo dell'aiuto. Sono quindi fondate le censure formulate dal governo italiano.

16 L'impugnata decisione dev'essere pertanto annullata nella parte in cui riguarda la somma di 677 198 690 LIT relativa agli aiuti per il latte magro in polvere d'intervento.

B — Gli aiuti per il consumo dell'olio d'oliva

17 Il regolamento n. 3089/78 del Consiglio, 19 dicembre 1978, che contiene le norme generali relative all'aiuto al consumo dell'olio d'oliva (GU L 369, pag. 12), dispone, nell'art. 8, che detto aiuto viene corrisposto quando l'organo di controllo designato dallo Stato membro nel quale è effettuato il confezionamento abbia accertato l'osservanza delle condizioni cui è subordinato l'aiuto; tuttavia, l'aiuto può essere erogato già al momento della presentazione della domanda purché venga costituita una garanzia. Il regolamento n. 557/79 della Commissione, 23 marzo 1979, (GU L 73, pag. 13), in seguito sostituito dal regolamento n. 3172/80 della Commissione, 5 dicembre 1980, (GU L 331, pag. 27), ha stabilito le modalità di attuazione del sistema di aiuti per il consumo dell'olio d'oliva. A norma dei suddetti regolamenti, lo Stato membro deve versare l'aiuto entro 150 giorni dalla data della presentazione della domanda.

18 Il governo italiano deduce che inizialmente la Commissione, dopo alcune verifiche contabili, aveva escluso dall'imputazione al FEAOG notevoli somme per il motivo che il termine di 150 giorni dalla data della presentazione della domanda non era

stato rispettato. Successivamente l'esclusione sarebbe stata mantenuta soltanto per determinate somme in relazione alle quali erano stati avviati procedimenti amministrativi e giudiziari a seguito di irregolarità che sarebbero state commesse dalle ditte interessate. Orbene, l'avvio di procedimenti penali o amministrativi non inciderebbe sull'imputabilità della spesa al FEAOG.

19 La Commissione ribatte che, in caso di versamento anticipato dell'aiuto, le cauzioni costituite devono essere svincolate entro il termine stabilito per il pagamento definitivo dell'aiuto, cioè entro 150 giorni, e che, di conseguenza, i necessari controlli devono essere effettuati entro lo stesso termine. L'inosservanza di detto termine da parte delle autorità italiane avrebbe pertanto reso le operazioni di cui trattasi non conformi alle disposizioni comunitarie. Tuttavia, la Commissione avrebbe considerato che il finanziamento poteva essere eccezionalmente concesso qualora successivi controlli avessero confermato la regolarità dell'operazione; sarebbero stati esclusi solo i casi in cui non erano stati effettuati controlli, quale che ne fosse la causa.

20 Si deve rilevare come il governo italiano ammette che i necessari controlli non sono stati effettuati entro i termini stabiliti dalla normativa comunitaria. Pertanto, il pagamento degli aiuti di cui trattasi non era conforme ai dettami di detta normativa. Questa conclusione non è infirmata dal fatto che la Commissione, per considerazioni che le competono, abbia deciso di accettare in taluni casi le spese controverse.

21 In subordine, il governo italiano deduce inoltre che la Commissione avrebbe dovuto aspettare la conclusione dei procedimenti promossi nei confronti di talune ditte prima di adottare una decisione definitiva e fa presente di aver fornito alla Commissione nuovi dati dei quali essa si è rifiutata di tener conto.

22 Detti argomenti non possono modificare il giudizio formulato sull'irregolarità del versamento degli aiuti. Si deve peraltro osservare che, come la Commissione ha giustamente rilevato, controlli non effettuati tempestivamente possono diventare impossibili, dopo un certo periodo di tempo, a motivo di circostanze come la cessazione delle attività, lo smarrimento di documenti contabili, ecc. Inoltre, dall'esame del fascicolo emerge che il carteggio scambiato tra il governo italiano e la Commissione non forniva informazioni abbastanza precise da consentire alla Commissione di ricalcolare gli importi degli aiuti che dovevano essere esclusi dall'imputazione al FEAOG.

23 Da quanto precede consegue che le censure relative agli aiuti per il consumo dell'olio di oliva devono essere disattese.

C — Le compensazioni finanziarie per il ritiro dal mercato dei prodotti della pesca

24 Emerge dal fascicolo che la Commissione ha escluso dall'imputazione al FEAOG tutte le spese dichiarate dalla Domar, organizzazione di produttori nel settore della pesca di Porto Garibaldi, a motivo della mancanza totale di un valido controllo sulle operazioni della stessa, e dalla San Marco, analoga organizzazione di Chioggia, a ragione dei dubbi esistenti circa il suo funzionamento effettivo.

25 È assodato che, agli inizi del 1984, a seguito di indagini effettuate dalla guardia di finanza, i responsabili della Domar venivano denunciati all'autorità giudiziaria con l'imputazione di truffa e altri reati per aver illegittimamente percepito, o tentato di percepire, aiuti comunitari per il ritiro dal mercato di prodotti della pesca negli anni 1978-1982. L'imputazione veniva estesa ai componenti della commissione di controllo costituita in sede locale per la verifica dell'effettivo ritiro dal mercato dei prodotti di cui trattasi.

26 A seguito di detti eventi, gli uffici del FEAOG procedevano ad un controllo presso la San Marco, succursale della Domar. Essi accertavano che la San Marco non aveva personale e non possedeva né uffici, né depositi, né altre attrezzature necessarie al funzionamento di un'organizzazione di produttori. Emergeva, inoltre, che l'organizzazione aveva dichiarato dati anormalmente elevati per quanto riguarda i quantitativi pescati e i ritiri dal mercato.

27 Il governo italiano sostiene che a torto la Commissione si è rifiutata di accollare al FEAOG le spese suddette. Infatti, in primo luogo non sarebbero state riscontrate

irregolarità imputabili alle amministrazioni o agli organismi statali e la Repubblica italiana non sarebbe responsabile dell'eventuale comportamento doloso delle persone fisiche addette al controllo. In secondo luogo, gli imputati nei vari procedimenti penali avrebbero negato gli addebiti sia dal punto di vista soggettivo sia da quello oggettivo: non sarebbe quindi possibile partire dal presupposto che sono state commesse irregolarità o negligenze fintantoché l'autorità giudiziaria non abbia accertato definitivamente i fatti.

28 Questi argomenti non possono essere accolti. Le compensazioni finanziarie per il ritiro dal mercato dei prodotti della pesca non possono essere accollate al FEAOG qualora l'organizzazione di produttori non sia stata assoggettata ai controlli prescritti dalla normativa comunitaria. Infatti, l'art. 5 del regolamento n. 2062/80 della Commissione, 31 luglio 1980, che stabilisce le condizioni e la procedura della concessione e della revoca del riconoscimento delle organizzazioni di produttori e delle relative associazioni nel settore dei prodotti della pesca (GU L 200, pag. 82), dispone che « gli Stati membri esercitano un controllo permanente sul funzionamento delle organizzazioni di produttori », in particolare per quanto riguarda l'osservanza delle condizioni per il riconoscimento di dette organizzazioni e delle norme di commercializzazione che esse devono stabilire.

29 Di conseguenza, si tratta di stabilire non già se al momento in cui venne adottata la decisione impugnata potesse considerarsi assodato un comportamento fraudolento delle organizzazioni di produttori interessate, ma se le attività di dette organizzazioni siano state assoggettate ad un controllo permanente. Orbene, emerge dagli atti che, nel caso della Domar, la commissione di controllo istituita a questo scopo non ha funzionato e non sono stati effettuati controlli di altro genere e che, nel caso della San Marco, non vi sono stati controlli di alcun genere.

30 Per quanto riguarda in particolare le spese dichiarate dalla San Marco, il governo italiano fa notare come da nuove indagini sia emerso che detta organizzazione non ha commesso irregolarità sostanziali e che la struttura della stessa potrebbe essere regolarizzata entro breve tempo. Tuttavia, tali circostanze non possono incidere sulla legittimità della decisione impugnata poiché il governo italiano non ha contestato i fatti accertati dagli uffici della Commissione.

31 Devono pertanto essere disattese le censure relative alle compensazioni finanziarie per il ritiro dal mercato dei prodotti della pesca.

D — Gli importi compensativi monetari

32 Il governo italiano fa presente che la Commissione ha ritenuto di dover mettere a carico dell'Italia una somma corrispondente ad importi compensativi monetari che le autorità italiane non hanno riscosso dalle ditte Cerealmangimi e Italgrani. Orbene, queste ditte hanno impugnato dinanzi alla Corte la decisione con cui la Commissione ha respinto la domanda volta ad ottenere che non si proceda al recupero di detti importi compensativi monetari. Di conseguenza, secondo il governo italiano, la Commissione avrebbe dovuto escludere la somma di cui trattasi dalla liquidazione dei conti dell'esercizio 1981 o almeno soprassedere a decidere in attesa della pronunzia della Corte.

33 La Commissione ricorda che la motivazione della decisione impugnata contiene una riserva generale sulle conseguenze che essa potrà trarre, nell'ambito di una successiva liquidazione dei conti, da sentenze della Corte di giustizia in cause ancora pendenti.

34 Da quanto precede emerge che questa parte del ricorso è priva d'oggetto poiché la Commissione si è impegnata a rettificare la sua decisione sulla liquidazione dei conti nel caso in cui la Corte dichiari invalida la decisione relativa al recupero degli importi compensativi monetari controversi.

35 Dall'insieme delle considerazioni sopra svolte discende che la decisione della Commissione n. 85/460, relativa alla liquidazione dei conti presentati dalla Repubblica italiana per le spese dell'esercizio 1981 finanziate dal FEAOG, sezione « garanzia », dev'essere annullata nella parte in cui esclude dall'imputazione al FEAOG la somma di 677 198 690 LIT in relazione agli aiuti per il latte magro in polvere d'intervento, e che per il resto il ricorso dev'essere respinto.

Sulle spese

36 A tenore dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese. Tuttavia, a norma del § 3, 1° comma, dello stesso articolo, se le parti soccombono rispettivamente su uno o più capi la Corte può compensare in tutto o in parte le spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1) **La decisione n. 85/460 della Commissione, 28 agosto 1985, relativa alla liquidazione dei conti presentati dalla Repubblica italiana per le spese dell'esercizio 1981 finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione « garanzia » (GU L 267, pag. 35), è annullata nella parte in cui esclude dall'imputazione al FEAOG la somma di 677 198 690 LIT relativa agli aiuti per il latte magro in polvere d'intervento.**

2) **Per il resto il ricorso è respinto.**

3) **Ciascuna delle parti sopporterà le proprie spese.**

Bosco Rodríguez Iglesias Koopmans

Bahlmann Joliet O'Higgins Schockweiler

Così deciso e pronunziato in Lussemburgo, il 25 novembre 1987.

Il cancelliere

P. Heim

Il presidente f. f.

G. Bosco

presidente di sezione