al FEAOG vuoi per le spese a carico di quest'ultimo.

2. Il principio del rispetto dei diritti della difesa non esige che, per l'adozione delle decisioni relative agli anticipi mensili sulle spese poste a carico del FEAOG, sia espletato il complesso procedimento contraddittorio applicato in sede di liquidazione annuale dei conti nazionali; è sufficiente, affinché tali prescrizioni siano soddisfatte, che esse intervengano solo dopo che lo Stato membro interessato abbia avuto la possibilità di esporre le proprie ragioni. Tali decisioni hanno infatti carattere meramente temporaneo e provvisorio e sono modificabili fino all'adozione della decisione relativa alla liquidazione annuale dei conti, la quale soltanto può determinare definitivamente la posizione finanziaria dello Stato membro nei confronti del FEAOG.

RELAZIONE D'UDIENZA

presentata nella causa C-346/89 *

I — Antefatti

1. Il regolamento (CEE) del Consiglio 21 aprile 1970, n. 729, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU L 94, pag. 13), all'art. 1, n. 2, e agli artt. 2 e 3, contempla che la sezione « garanzia » del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (in prosieguo: il « FEAOG ») finanzia le restituzioni all'esportazione nei paesi terzi e gli interventi destinati a regolarizzare i mercati agricoli.

L'art. 4 di detto regolamento dispone al n. 2, primo e secondo comma, che la Commissione mette a disposizione degli Stati membri gli stanziamenti necessari per l'effettuazione dei pagamenti.

A norma del terzo comma del n. 2 dello stesso articolo, come aggiunto dal regolamento (CEE) del Consiglio 19 ottobre 1987, n. 3183, che istituisce norme particolari relative al finanziamento della politica agricola comune (GU L 304, pag. 1), modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 24 giugno 1988, n. 2048, che modifica il regolamento (CEE) n. 729/70 (GU L 185, pag. 1),

« Tuttavia dopo l'esaurimento degli stanziamenti accordati al FEAOG, sezione " garanzia " per l'esercizio 1987, (...) i mezzi finanziari destinati a coprire le spese di cui all'art. 1, n. 2, sono mobilizzati dagli Stati membri in funzione del fabbisogno dei rispettivi servizi pagatori ».

* Lingua processuale: l'italiano.

L'art. 5 del regolamento n. 729/70, già ricordato, contempla al n. 2, lett. a), che la Commissione, previa consultazione del comitato del Fondo decide il pagamento di un anticipo all'inizio dell'anno e dei versamenti complementari nel corso dell'anno. A norma dell'ultimo comma di detto articolo, come aggiunto dal regolamento n. 3183/87, già ricordato, e modificato dal regolamento n. 2048/88, già ricordato,

« A decorrere dal 1° gennaio 1988, la Commissione decide esclusivamente gli anticipi mensili sull'imputazione delle spese effettuate con i mezzi finanziari di cui all'art. 4, n. 2, terzo comma (...) ».

Lo stesso art. 5 istituisce al n. 2, lett. b), il regime di liquidazione annuale dei conti dei servizi e degli enti nazionali le cui modalità sono stabilite dal regolamento (CEE) della Commissione 26 luglio 1972, n. 1723, relativo alla liquidazione dei conti riguardanti il FEAOG, sezione « garanzia » (GU L 186, pag. 1).

Le modalità di pagamenti degli anticipi mensili sono fissate dal regolamento (CEE) della Commissione 7 settembre 1988, n. 2776, relativo ai dati che devono essere forniti dagli Stati membri per la contabilizzazione delle spese finanziate dal FEAOG, sezione « garanzia » (GU L 249, pag. 9), che sostituisce il regolamento (CEE) della Commissione 31 ottobre 1983, n. 3184, relativo al regime degli anticipi per le spese a carico del FEAOG, sezione « garanzia » (GU L 320, pag. 1).

A norma dell'art. 3, n. 1, di detto regolamento,

« Gli Stati membri comunicano alla Commissione a mezzo telecopia, al più tardi il secondo giorno lavorativo di ogni settimana, l'importo totale delle spese pagate dall'inizio del mese sino alla fine della settimana precedente ».

Ai sensi del n. 5 dello stesso articolo,

« Gli Stati membri trasmettono mensilmente alla Commissione in triplice copia, non oltre il giorno 20 del mese, una documentazione probatoria destinata all'imputazione nel bilancio comunitario delle spese pagate durante il mese precedente ».

L'art. 4 prevede, al n. 1, che la Commissione versa, in base a detti dati trasmessi, gli anticipi mensili. A norma del n. 2, secondo comma, dello stesso articolo,

« (...) la Commissione, dopo aver informato gli Stati membri interessati, può tuttavia differire il versamento degli anticipi agli Stati membri le cui comunicazioni ai sensi dell'art. 3 le pervengano in ritardo o contengano discordanze che richiedono verifiche supplementari ».

L'art. 9 precisa, al n. 1, che le spese dichiarate per un mese determinato devono corrispondere ai pagamenti e agli incassi effettivamente operati nel corso dello stesso mese.

La decisione del Consiglio 24 giugno 1988, 88/377/CEE, relativa alla disciplina dei bilanci (GU L 185, pag. 29), contempla, al-

l'art. 6, che la Commissione pone in atto un sistema di sorveglianza efficace sull'andamento delle spese del FEAOG, sezione « garanzia »; la Commissione si serve delle facoltà di gestione di cui dispone allorché l'andamento delle spese effettive rischia di superare o supera i limiti che essa aveva prestabilito per ciascun capitolo del bilancio FEAOG, sezione « garanzia ».

Il regolamento finanziario 21 dicembre 1977, applicabile al bilancio generale delle Comunità europee (GU L 356, pag. 1), all'art. 97, relativo all'impegno delle spese e all'imputazione in pagamento in materia di FEAOG « garanzia », stabilisce che detta norma si applica senza pregiudizio per la liquidazione dei conti contemplata dal regolamento n. 729/70, già ricordato. L'art. 99 del regolamento finanziario, nella versione del regolamento del Consiglio 24 giugno 1988, n. 2049, (GU L 185, pag. 3), ricorda che il procedimento di liquidazione dei conti contemplato all'art. 5 del regolamento n. 729/70, già ricordato, ha lo scopo di stabilire l'importo delle spese che vanno imputate a carico del FEAOG.

L'art. 7 di questa decisione precisa che il pagamento degli anticipi mensili FEAOG « garanzia » si effettua in base alle informazioni fornite dagli Stati membri.

2. Con telex del 28 luglio 1989, la Commissione segnalava agli Stati membri che, in applicazione del regolamento (CEE) della Commissione 3 giugno 1988, n. 1546, che fissa le modalità di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte (GU L 139, pag. 12), i prelievi riscossi nell'ambito del regime delle quote lattiere per il periodo dei passati dodici mesi, vale a dire la stagione 1988/1989, dovevano venir contabilizzati entro il 30 giugno 1989.

3. Ritenendo che la Repubblica italiana, contravvenendo al regolamento della Commissione, n. 1546/88, avesse omesso di riscuotere taluni prelievi durante la stagione 1988/1989, terminata il 31 marzo 1989, e aveva omesso di versare gli importi in questione entro il 30 giugno 1989, la Commissione detraeva, nella decisione 30 agosto 1989, relativa ad un anticipo di fondi sull'imputazione delle spese finanziate dalla sezione « garanzia » del FEAOG, un importo di 47 164 600 000 LIT rispetto alle spese che la Repubblica italiana aveva indicato di aver sostenuto durante il mese di luglio 1989.

In una nota informativa del 12 ottobre 1989, la Commissione motivava questa decisione con tre argomenti:

— nella comunicazione pubblicata nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* (GU 1983, C 318, pag. 3) essa aveva dichiarato di riservarsi il diritto di rifiutare il versamento degli anticipi mensili del FEAOG per le spese provocate da un comportamento illegittimo degli Stati membri che coinvolgesse direttamente misure comunitarie;

— secondo la costante giurisprudenza della Corte, possono venir poste a carico del FEAOG, sezione « garanzia », solo le spese effettuate conformemente alla normativa agricola;

— l'art. 6 della decisione 88/377, già ricordata, le conferisce il diritto di avvalersi dei propri poteri di gestione allorché le spese rischiano di superare i limiti prefissati.

II — Fase scritta e conclusioni delle parti

1. Il ricorso promosso dalla Repubblica italiana è stato registrato nella cancelleria della Corte il 9 novembre 1989.

2. Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

3. La *Repubblica italiana*, ricorrente, conclude che la Corte voglia:

— dichiarare illegittima ed annullare la decisione impugnata nella parte in cui ha ridotto di 47 164 600 000 LIT l'importo delle anticipazioni mensili sull'imputazione delle spese FEAOG sostenute dall'Italia durante il mese di luglio 1989;

— condannare la Commissione al pagamento delle spese di giudizio.

4. La *Commissione*, convenuta, conclude che la Corte voglia:

— respingere il ricorso;

— porre le spese processuali a carico della ricorrente.

III — Mezzi e argomenti delle parti

1. La *Repubblica italiana* precisa innanzitutto che non si tratta di stabilire se l'Italia sia risultata inadempiente per quanto riguarda la riscossione del prelievo lattiero, ma soltanto di accertare se la Commissione abbia la facoltà di ridurre gli anticipi mensili versati agli Stati. I precedenti casi di riduzione di anticipi mensili invocati dalla Commissione non sono pertinenti, dato che non si tratta di una pratica amministrativa costante e tanto meno di una pratica vincolante.

La Repubblica italiana passa in rassegna i sistemi di finanziamento del FEAOG istituiti dal regolamento n. 729/70, già ricordato, che contempla in particolare, oltre alla liquidazione finale dei conti che costituisce oggetto del regolamento n. 1723/72, già ricordato, un sistema di finanziamento anticipato disciplinato dai regolamenti nn. 3183/87 e 2776/88, già ricordati.

Emerge in particolare dall'esame di detti regolamenti che, durante l'anno, la Commissione corrisponde agli Stati membri anticipi mensili in base a semplici comunicazioni mensili inviate da detti Stati, senza poter accertare se le spese dichiarate fossero conformi alla disciplina comunitaria; la sua unica facoltà consiste nel procrastinare il pagamento dell'anticipo per motivi d'ordine formale.

Accogliere il punto di vista della Commissione significa che o le si consente di dichiarare unilateralmente l'esistenza di inadempienze a carico degli Stati membri, senza concedere loro alcuna possibilità di contraddittorio, oppure si dà origine a un fiume di contestazioni, che si trascinano per anni,

con il rischio di un aumento ingiustificato del contenzioso.

La Commissione non può interpretare il regolamento n. 729/70, già ricordato, come modificato, ed in particolare i suoi articoli 1-5, che stabiliscono che le spese effettuate devono essere state fatte conformemente alle norme comunitarie, nel senso che le conferisce il potere di controllare detta conformità già al momento del versamento degli anticipi mensili. Infatti emerge chiaramente da un esame dei regolamenti nn. 729/70, 1723/72 e 2776/88, già ricordati, che, per gli anticipi mensili, la verifica da parte della Commissione della comunicazione effettuata dallo Stato membro è una verifica della semplice regolarità formale, mentre la verifica annua dei conti ricapitolativi che si opera in seguito costituisce una verifica sostanziale in pieno contraddittorio.

Secondo la Repubblica italiana, le giustificazioni invocate dalla Commissione nella sua nota informativa del 12 ottobre 1985, già ricordata, non sono pertinenti. La summenzionata comunicazione del 1983, oltre ad essere priva di valore giuridico, si riferisce ad un settore diverso, vale a dire quello degli aiuti di Stato. La giurisprudenza della Corte in materia d'imputazione delle spese del FEAOG vale solo per la liquidazione annua dei conti. Il sistema di allarme stabilito dalla decisione 88/377, già ricordata, non si può applicare, giacché non sussistono le condizioni ad hoc previste per la sua applicazione.

L'art. 97 del regolamento finanziario, già ricordato, contempla solo, per le spese effettuate in applicazione dell'art. 4 del regolamento 729/70, già ricordato, un esame della contabilità trasmessa dagli Stati membri conformemente alle disposizioni del regolamento n. 2776/88, ricordato.

La Commissione non può sostenere che il rifiuto di attribuirle la facoltà di ridurre gli anticipi da corrispondere agli Stati che hanno effettuato spese non conformi alla disciplina comunitaria implica indirettamente conseguenze pregiudiziali per gli altri Stati. In pratica, il fatto che la conformità di una spesa col diritto comunitario sia verificata solo al momento della liquidazione annuale non è certo tale da modificare gli equilibri tra gli Stati nella distribuzione dei fondi per la messa in atto della politica agricola comune e da procurare vantaggi ad uno Stato a danno di un altro.

2. La *Commissione* sottolinea l'importanza della controversia in quanto si tratta di stabilire se la Commissione può verificare, nel corso della pratica relativa agli anticipi, se le spese sono state effettuate dagli Stati membri secondo le norme comunitarie o se essa abbia la facoltà di operare detto controllo solo alla liquidazione dei conti.

D'altro canto essa si richiama a casi precedenti, nei quali ha operato riduzioni al momento della fissazione di anticipi mensili.

I citati regolamenti nn. 3183/87 e 2048/88 hanno trasformato i versamenti complementari in versamenti mensili durante il corso dell'anno, che non si riferiscono più a spese future stimate, ma a spese effettivamente sostenute. Per definire dette spese, la disciplina fa riferimento all'art. 1, n. 2, e agli artt. 2 e 3 del regolamento n. 729/70, già ricordato, ai termini dei quali si possono finanziare soltanto le spese effettuate secondo le norme comunitarie. La trasformazione del sistema degli anticipi in un sistema di contabilizzazione ritardata implica una verifica a

posteriori della conformità con il diritto comunitario delle spese effettuate. Il regolamento n. 2776/88, già ricordato, non può essere interpretato nel senso che autorizza solo controlli formali; infatti detta norma deve venir applicata conformemente all'art. 5, n. 2, lett. a), ma anche conformemente agli artt. 2 e 3 del regolamento n. 729/70, già ricordato, disposizioni che consentono di finanziare solo le spese effettuate conformemente al diritto comunitario.

Gli artt. 3, n. 5, e 4, n. 2, del regolamento n. 2776/88, già ricordato, consentono un controllo sostanziale delle spese effettuate. Detto esame è espressamente prescritto dal regolamento finanziario summenzionato. Analogamente, il fatto che il regolamento n. 729/70, già ricordato, subordini, all'art. 5, la decisione della Commissione sul pagamento degli anticipi alla consultazione del comitato del FEAOG mette in evidenza che il procedimento non riveste un carattere puramente formale. Di conseguenza, la Commissione ha indicato nella comunicazione del 1983, già ricordata, che non avrebbe tenuto conto, nel procedimento di concessione degli anticipi, di spese effettuate in contravvenzione al diritto comunitario.

Dopo il 1988, la possibilità di verificare al momento della concessione degli anticipi la conformità delle spese dichiarate col diritto comunitario è diventata un obbligo nell'ipotesi in cui si manifesti il pericolo di un superamento delle risorse di bilancio disponibili.

L'art. 6 della decisione 88/377, già ricordata, sulla disciplina del bilancio investe espressamente la Commissione di poteri di gestione per la stabilizzazione delle spese, ivi compresa la riduzione degli anticipi mensili, se le spese non sono state effettuate conformemente al diritto comunitario. Il problema del se detta norma costituisca un fondamento giuridico autonomo per dette misure di riduzione non è pertinente, dato che questa base è fornita dall'art. 5, n. 2, lett. a), in correlazione con gli artt. 2, 3 e 4 del regolamento n. 729/70, già ricordato. Accogliere un'interpretazione diversa significa non solo che lo Stato che ha effettuato le spese in contravvenzione al diritto comunitario si sottrarrebbe alle conseguenze di questa infrazione fino alla liquidazione annuale dei conti, ma che inoltre la Commissione dovrebbe imporre indebitamente oneri a Stati membri non interessati, riducendo crediti iscritti in altri capitoli del bilancio oppure proponendo un rafforzamento degli stabilizzatori.

F. A. Schockweiler
giudice relatore