SENTENZA DELLA CORTE
9 ottobre 1990 *

Nella causa C-366/88,

Repubblica francese, rappresentata dalla sig.ra Edwige Belliard, vicedirettore dell'ufficio per il diritto dell'economia presso il ministero degli Affari esteri, e dal sig. Claude Chavance, addetto principale all'amministrazione centrale presso lo stesso ministero, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'ambasciata di Francia, 9, boulevard Prince-Henri,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. Peter Oliver, membro del suo servizio giuridico, in qualità d'agente, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Guido Berardis, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

avente ad oggetto la domanda di annullamento delle istruzioni interne di servizio della Commissione 11 ottobre 1988, n. 88/C 264/03, relative a talune modalità amministrative e tecniche che gli agenti della Commissione devono applicare per il campionamento e l'analisi dei prodotti prelevati nel quadro della gestione e del controllo del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (GU C 264, pag. 3),

* Lingua processuale: il francese.

LA CORTE,

composta dai signori O. Due, presidente, G. F. Mancini, T. F. O'Higgins, J. C. Moitinho de Almeida e M. Díez de Velasco, presidenti di sezione, F. A. Schockweiler, F. Grévisse, M. Zuleeg e P. J. G. Kapteyn, giudici,

avvocato generale: G. Tesauro
cancelliere: D. Louterman, amministratore principale

vista la relazione d'udienza,

sentiti i rappresentanti delle parti all'udienza del 14 giugno 1990,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale all'udienza del 12 luglio 1990,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ricorso depositato nella cancelleria della Corte il 16 dicembre 1988, la Repubblica francese ha chiesto, a norma dell'art. 173, primo comma, del Trattato CEE, l'annullamento di un atto emanato dalla Commissione ed intitolato « Istruzioni interne di servizio della Commissione (88/C 264/03) relative a talune modalità amministrative e tecniche che gli agenti della Commissione devono applicare per il campionamento e l'analisi dei prodotti prelevati nel quadro della gestione e del controllo del Fondo europeo agricolo e di orientamento di garanzia » (GU C 264, pag. 3).

2 A termini dell'art. 9, n. 1, primo comma, del regolamento (CEE) del Consiglio 21 aprile 1970, n. 729, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU L 94, pag. 13), « gli Stati membri mettono a disposizione della Commissione tutte le informazioni necessarie per il buon funzionamento del Fondo e adottano tutte le

misure atte ad agevolare i controlli che la Commissione ritenga utile intraprendere nel quadro della gestione del finanziamento comunitario, comprese le verifiche in loco ».

3 Il n. 2 del medesimo articolo dispone che

« (...) gli agenti incaricati dalla Commissione di compiere le verifiche in loco hanno accesso ai libri contabili e a tutti gli altri documenti inerenti alle spese finanziate dal Fondo. In particolare essi possono verificare:

a) la conformità delle pratiche amministrative alle norme comunitarie;

b) l'esistenza dei documenti giustificativi necessari e la loro concordanza con le operazioni finanziate dal Fondo;

c) le condizioni alle quali sono realizzate e verificate le operazioni finanziate dal Fondo.

La Commissione avvisa in tempo utile, prima della verifica, lo Stato membro presso il quale verrà effettuata la verifica o sul territorio del quale questa avrà luogo. A tali verifiche possono partecipare agenti dello Stato membro interessato.

A richiesta della Commissione e con l'accordo dello Stato membro interessato, le autorità competenti di detto Stato membro procedono a verifiche o indagini relative alle operazioni di cui al presente regolamento. Ad esse possono partecipare agenti della Commissione (...) ».

4 Ai sensi del n. 3 dello stesso articolo, il Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, adotta, ove occorra, le norme generali di applicazione di tale articolo.

5 La Commissione ha emanato l'atto impugnato facendo riferimento al citato regolamento n. 729/70 e, in particolare, all'art. 9 del medesimo. Dal quarto « considerando » di tale atto risulta che, per consentire che il campionamento e l'analisi

avvengano nelle migliori condizioni possibili, occorre prevedere una serie di modalità amministrative e tecniche che gli agenti della Commissione devono applicare all'atto dei controlli di cui trattasi.

6 Per una più ampia illustrazione degli antefatti, dello svolgimento del procedimento nonché dei mezzi e degli argomenti delle parti, si fa rinvio alla relazione d'udienza. Questi elementi del fascicolo sono richiamati solo nella misura necessaria alla comprensione del ragionamento della Corte.

Sulla ricevibilità del ricorso

7 La Commissione ha sollevato un'eccezione di irricevibilità del ricorso, in quanto le istruzioni interne oggetto dello stesso non costituirebbero un atto impugnabile ai sensi dell'art. 173 del Trattato. Essa sostiene che tali istruzioni sono prive di qualsiasi efficacia giuridica ed economica per gli operatori interessati e per gli Stati membri e che esse sono dunque, come dice il loro nome, meramente interne.

8 Si deve ricordare, anzitutto, che, secondo costante giurisprudenza, l'azione di annullamento deve potersi esperire nei confronti di qualsiasi provvedimento adottato dalle istituzioni (indipendentemente dalla sua natura e dalla sua forma) che miri a produrre effetti giuridici (sentenza 31 marzo 1971, Commissione/Consiglio, causa 22/70, Racc. pag. 263).

9 Si deve rilevare, inoltre, che, in linea di principio, le istruzioni interne producono effetti solamente nella sfera interna dell'amministrazione e non creano diritti od obblighi in capo a terze persone. Atti di tal genere non rappresentano, quindi, atti lesivi idonei, in quanto tali, ad essere oggetto di un ricorso per annullamento ai sensi dell'art. 173 del Trattato (v. sentenza 25 febbraio 1988, « Les Verts »/Parlamento, punto 8 della motivazione, causa 190/84, Racc. pag. 1017).

10 L'atto impugnato si differenzia, tuttavia, da una semplice istruzione di servizio sia per le circostanze che ne hanno caratterizzato l'emanazione sia per le modalità di elaborazione, redazione e pubblicazione. Dal fascicolo emerge, infatti, che nella specie si tratta di una posizione espressa dalla Commissione sull'estensione del potere di controllo dei propri dipendenti incaricati in materia di campionamento ai

sensi dell'art. 9 del citato regolamento n. 729/70. Tale posizione si basa su un'interpretazione della detta norma che era stata precedentemente contestata da taluni Stati membri.

11 Al fine di poter valutare se l'atto impugnato sia diretto a produrre effetti giuridici nuovi rispetto a quelli derivanti dall'art. 9 del citato regolamento n. 729/70, occorre esaminarne il contenuto.

12 Ne consegue che la valutazione della fondatezza dell'eccezione di irricevibilità dipende dalla valutazione delle censure dedotte dalla Repubblica francese nei confronti del provvedimento controverso ed essa dovrà essere, pertanto, esaminata unitamente alle quesitoni di merito sollevate dalla controversia.

Nel merito

13 A sostegno del proprio ricorso, la Repubblica francese deduce dei motivi relativi all'incompetenza della Commissione e allo sviamento di potere dalla stessa commesso.

14 Per quanto attiene all'incompetenza della Commissione, la Repubblica francese fa valere che il provvedimento controverso, in quanto stabilisce norme generali in materia di prelievo diretto di campioni di prodotti nelle imprese, costituisce un'estensione della portata dell'art. 9 del citato regolamento n. 729/79, mentre tali norme rientrano, conformemente al n. 3 del medesimo articolo, nella competenza esclusiva del Consiglio.

15 La Commissione sostiene, invece, che dall'obbligo degli Stati membri di mettere a sua disposizione tutte le informazioni necessarie per il buon funzionamento del Fondo e di adottare tutte le misure atte ad agevolare i suoi controlli — ivi comprese le verifiche in loco, previste dall'art. 9, n. 1 — risulta che le verifiche effettuate, ai sensi del n. 2, da dipendenti da essa incaricati implicano il prelievo e l'analisi di campioni.

16 Si devono ricordare, innanzitutto, i termini principali e pertinenti, nella specie, del provvedimento controverso.

17 Facendo rinvio, per un'analisi più dettagliata in proposito, alle conclusioni dell'avvocato generale, è sufficiente rilevare che, nell'ambito della collaborazione con gli Stati membri nel settore dei controlli operati ai sensi dell'art. 9 del regolamento n. 729/70, gli agenti della Commissione « hanno accesso » agli stabilimenti e agli impianti, di cui è fornito un elenco non tassativo, per prelevare o far prelevare campioni (punto 1), che i servizi della Commissione « informano » lo Stato membro interessato della loro intenzione di prelevare dei campioni per analisi almeno 48 ore prima del campionamento effettivo senza essere « tenuti », tuttavia, a fornirgli l'elenco degli stabilimenti che saranno controllati (punto 3) e che gli agenti « chiedono » agli operatori interessati tutti gli elementi di valutazione che ritengono necessari per conoscere i prodotti oggetto del controllo (punto 8).

18 Quanto alle conseguenze finanziarie derivanti dalle istruzioni, si deve rilevare che, se le spese di campionamento, di condizionamento, di invio ai laboratori e di analisi sono a carico della Commissione (punto 2, secondo comma), il trasporto e la manutenzione delle merci sul posto del campionamento, le operazioni di sballatura e di ricondizionamento vengono tuttavia effettuate sotto la responsabilità del proprietario e del suo rappresentante (punto 2, terzo comma) e che, inoltre, i campioni che, in seguito all'esame effettuato, abbiano perso completamente o in parte il loro valore commerciale non danno diritto a risarcimento (punto 7, secondo comma).

19 Va ricordato, inoltre, che, ai sensi dell'art. 8, n. 1, del citato regolamento n. 729/70, spetta agli Stati membri adottare, in conformità delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative nazionali, le misure necessarie per accertare, fra l'altro, il carattere reale e la regolarità delle operazioni finanziate dal Fondo.

20 Nell'ambito del sistema di controllo istituito dal regolamento n. 729/70, la Commissione svolge, infatti, una funzione meramente complementare. Ciò è espresso chiaramente all'ottavo « considerando » del citato regolamento n. 729/70, secondo il quale, a complemento dei controlli che gli Stati membri effettuano di loro iniziativa e che restano essenziali, occorre prevedere verifiche da parte di agenti della Commissione nonché la facoltà per quest'ultima di appellarsi agli Stati membri.

21 A tal fine, l'art. 9, n. 1, del citato regolamento n. 729/70 impone agli Stati membri l'obbligo di fornire alla Commissione tutte le informazioni necessarie e di agevolare i controlli dalla stessa effettuati, comprese le verifiche « in loco ».

22 Dal tenore del n. 2 del medesimo articolo emerge che le verifiche in loco sono finalizzate a verificare l'esattezza dei controlli effettuati dagli Stati membri, il che corrisponde alla lettera all'ottavo « considerando », precedentemente menzionato, del regolamento n. 729/70.

Dal sistema di controllo istituito da tale articolo risulta che, laddove occorra eseguire prelievi ed analisi di campioni, questi devono essere effettuati dallo Stato membro, vuoi di propria iniziativa nell'ambito delle responsabilità ad esso attribuite dall'art. 8, n. 1, vuoi su richiesta della Commissione ai sensi dell'art. 9, n. 2, terzo comma.

23 Si deve, quindi, rilevare che il provvedimento controverso non si limita ad un'esplicitazione delle norme dettate dall'art. 9 del citato regolamento n. 729/70, bensì estende la portata di tale norma, conferendo alla Commissione il potere di effettuare campionamenti indipendentemente dagli Stati membri e definendo le modalità del proprio intervento.

24 Quanto al potere della Commissione di emanare norme che estendano la portata dell'art. 9 del regolamento n. 729/70, si deve sottolineare che un tale potere non è minimamente previsto dal detto regolamento e che, in ogni caso, solamente il Consiglio è autorizzato, in base al n. 3 dello stesso articolo, ad adottare norme generali di applicazione del medesimo articolo.

25 Dalle considerazioni che precedono emerge che il provvedimento impugnato costituisce una decisione emanata da un'autorità incompetente. Conseguentemente, senza che occorra pronunciarsi sull'altro motivo dedotto dalla Repubblica francese, il ricorso proposto ai fini dell'annullamento di tale provvedimento deve essere dichiarato nel contempo ricevibile e fondato.

Sulle spese

26 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condanta alle spese. La Commissione è rimasta soccombente e pertanto dev'essere condannata alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1) **Le istruzioni interne di servizio 88/C 264/03, relative a talune modalità amministrative e tecniche che gli agenti della Commissione devono applicare per il campionamento e l'analisi dei prodotti prelevati nel quadro della gestione e del controllo del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, emanate dalla Commissione, sono annullate.**

2) **La Commissione è condannata alle spese.**

Due Mancini O'Higgins Moitinho de Almeida

Díez de Velasco Schockweiler Grévisse Zuleeg Kapteyn

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 9 ottobre 1990.

Il cancelliere

J.-G. Giraud

Il presidente

O. Due