nanziamento della politica agricola comune, spetta agli Stati membri adottare, in conformità delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative nazionali, le misure necessarie per accertare, fra l'altro, l'effettività e la regolarità delle operazioni finanziate dal FEAOG, mentre la Commissione svolge una funzione meramente complementare.

Dal sistema di controllo istituito dall'art. 9 del regolamento medesimo risulta che, laddove occorra eseguire prelievi ed analisi di campioni, questi devono essere effettuati non dalla Commissione, bensì dallo Stato membro, vuoi di propria iniziativa nell'ambito del dovere di controllo ad esso imposto dal citato art. 8, n. 1, vuoi su richiesta della Commissione ai sensi dell'art. 9, n. 2, terzo comma.

La Commissione, emanando le istruzioni interne di servizio 88/C 264/03 che attribuiscono ai suoi dipendenti il potere di prelevare campioni indipendentemente dagli Stati membri e definiscono le modalità del loro intervento, non si è limitata ad esplicitare la normativa vigente; essa ha inteso accrescere i propri poteri con riferimento ad atti per i quali non disponeva invece di alcuna competenza. Le dette istruzioni devono essere, pertanto, annullate.

RELAZIONE D'UDIENZA

presentata nella causa C-366/88 *

I — Antefatti e procedimento

1. *Sfondo normativo*

Il regolamento (CEE) del Consiglio 21 aprile 1970, n. 729, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU L 94, pag. 13), prevede un sistema di finanziamento comunitario diretto delle restituzioni all'esportazione nei paesi terzi e degli interventi destinati a regolarizzare i mercati agricoli da parte della sezione « garanzia » del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG). Nell'ottavo « considerando », il detto regolamento precisa che le spese della Comunità devono formare oggetto di controlli approfonditi.

A termini dell'art. 9, n. 1, del regolamento, 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

* Lingua processuale: il francese.

gestione del finanziamento comunitario, comprese le verifiche in loco.

A norma del n. 2 dello stesso articolo, 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.

In base al n. 3 del detto articolo, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, adotta, ove occorra, le norme generali di applicazione dello stesso articolo.

Un gruppo di lavoro interservizi, istituito dalla Commissione il 7 gennaio 1987, fissava delle istruzioni interne di servizio relative a talune modalità amministrative e tecniche che gli agenti della Commissione devono applicare per il campionamento e l'analisi dei prodotti prelevati nell'ambito della gestione e del controllo del FEAOG (in prosieguo: le « istruzioni interne »). La Commissione ne informava il comitato FEAOG il 15 settembre 1988. Le istruzioni venivano pubblicate nella Gazzetta ufficiale dell'11 ottobre 1988 (GU C 264, pag. 3).

Nei « considerandi » delle istruzioni interne si fa riferimento al citato regolamento n. 729/70 e in particolare all'art. 9 dello stesso. Vi si spiega come il prelievo e l'analisi di campioni siano divenuti sempre più necessari per lo svolgimento dei controlli nell'ambito del FEAOG. A questo proposito occorre stabilire talune modalità amministrative e tecniche che gli agenti della Commissione devono applicare all'atto dei detti controlli.

Il 29 gennaio 1988 la Commissione presentava una proposta di regolamento del Consiglio, COM(87) 694 def., recante le norme generali relative ai controlli nel settore vitivinicolo (GU C 24, pag. 8). La proposta era basata sull'art. 79, n. 2, del regolamento (CEE) del Consiglio 16 marzo 1987, n. 822, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo (GU L 84, pag. 1). Essa mirava a stabilire norme relative al miglioramento dei controlli nel settore vitivinicolo e ad istituire una struttura comunitaria che consentisse ad agenti specifici della Commissione di intervenire nel detto settore. A questo proposito, essa conteneva norme per la collaborazione dei detti agenti con gli organismi nazionali di controllo. L'art. 1, n. 2, della proposta disponeva che il regolamento non avrebbe pregiudicato l'applicazione, negli Stati membri, delle

norme relative ai controlli comunitari delle spese. La proposta sfociava nel regolamento (CEE) del Consiglio 19 giugno 1989, n. 2048 (GU L 202, pag. 32).

2. *Antefatti della lite*

Nell'aprile e nel luglio 1987 la Commissione invitava le autorità francesi, in base al citato regolamento n. 729/70, a consegnarle campioni di vino prelevati a cura di funzionari nazionali. Le autorità francesi comunicavano alla Commissione i risultati delle analisi di detti campioni senza, però, consegnarle i campioni stessi.

A seguito di tale diniego, la Commissione iniziava nei confronti della Repubblica francese il procedimento contemplato dall'art. 169 del Trattato CEE. Nelle more del procedimento la Repubblica francese ha proposto un ricorso ai sensi degli artt. 173 e 174 del Trattato per ottenere l'annullamento delle istruzioni interne.

3. *Procedimento*

L'atto introduttivo del governo francese è stato registrato nella cancelleria della Corte il 16 dicembre 1988.

La fase scritta del procedimento si è svolta ritualmente.

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

Essa ha tuttavia invitato il governo francese a rispondere per iscritto a un quesito ed ha invitato la Commissione a trasmetterle un documento.

II — Conclusioni delle parti

Il *governo francese*, ricorrente, conclude che la Corte voglia:

— annullare il documento n. 88/C 264/03 intitolato « Istruzioni interne di servizio in materia di campionamento e di analisi dei prodotti prelevati nel quadro della gestione e del controllo del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia »;

— condannare la convenuta alle spese del giudizio.

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

— respingere il ricorso;

— condannare la ricorrente alle spese.

III — Mezzi e argomenti delle parti

Sulla ricevibilità

Nel controricorso la *Commissione* ha sollevato un'eccezione d'irricevibilità. A suo avviso, le istruzioni interne non costituirebbero un atto impugnabile con ricorso ai sensi dell'art. 173 del Trattato CEE.

A questo proposito, essa si richiama alla giurisprudenza della Corte, segnatamente alla sentenza 11 novembre 1981, IBM (causa 60/81, Racc. pag. 2639), e rileva che le istruzioni interne hanno natura puramente interna e non producono alcun effetto giuridico o finanziario per gli operatori economici e per gli Stati membri. La Commissione precisa che, secondo le istruzioni interne, le spese cagionate dal campionamento sono a carico della Commissione, i quantitativi prelevati si limitano a quanto è strettamente necessario per il controllo e i campioni non utilizzati sono restituiti al proprietario.

Inoltre, essa ricorda che, secondo la sentenza della Corte 27 settembre 1988 Regno Unito/Commissione (causa 114/86, Racc. pag. 5289), istruzioni aventi indole puramente interna e preparatoria non sono impugnabili con ricorso ai sensi dell'art. 173 del Trattato.

Il *governo francese* contesta l'eccezione d'irricevibilità. Le istruzioni interne di cui trattasi nella fattispecie non sono paragonabili a quella su cui verteva la sentenza della Corte 27 settembre 1988, sopra citata. Occorre infatti riferirsi alla natura dell'atto considerato.

A questo proposito il governo francese osserva che nella specie le istruzioni interne aggiungono norme generali di applicazione a quelle contemplate dall'art. 9 del regolamento n. 729/70. Secondo i « considerando » delle istruzioni interne, si tratta di mezzi d'indagine supplementari rispetto a quelli già previsti dall'art. 9 del regolamento n. 729/70; essi impongono, quindi, nuovi obblighi alle amministrazioni degli Stati membri e agli operatori economici. Così, gli Stati membri sono tenuti a fornire assistenza tecnica in occasione dei campionamenti effettuati dagli agenti comunitari. Inoltre, le istruzioni interne comportano la necessità di modificare la normativa francese per quanto riguarda i poteri degli agenti delle amministrazioni francesi e gli obblighi degli operatori economici.

Nel merito

1. *Incompetenza della Commissione*

Il *governo francese* sostiene anzitutto che, emanando le istruzioni controverse, la Commissione ha ecceduto i limiti dei poteri conferitile dal regolamento n. 729/70 e dall'art. 43 del Trattato. Infatti, le « informazioni » che devono essere messe a disposizione della Commissione dagli Stati membri, ai sensi dell'art. 9, n. 1, del regolamento, n. 729/70, non ricomprendono il prelievo e l'analisi di campioni.

Peraltro, il detto art. 9 limita, nel n. 2, ai controlli documentali e contabili le verifiche che devono essere effettuate dagli agenti della Commissione. Il prelievo e l'analisi di campioni costituiscono, invece, operazioni materiali, non comprese in tali verifiche. Pertanto, le istruzioni interne hanno lo scopo di stabilire nuove regole generali; regole del genere devono però essere fissate da un regolamento del Consiglio, in forza dell'art. 9, n. 3, del regolamento n. 729/70 o addirittura dell'art. 43 del Trattato CEE.

La *Commissione* respinge l'interpretazione restrittiva dell'art. 9 del regolamento n. 729/70 propugnata dal governo francese. Tale interpretazione ha l'effetto di impedire alla Commissione di scoprire le frodi. La lettera dell'art. 9, che è redatto in termini molto ampi, indica già che gli agenti della Commissione non sono tenuti a limitarsi ai controlli documentali e contabili. Orbene, le verifiche in loco, menzionate nel n. 2, lett. c), dello stesso articolo, riguardano le condizioni alle quali sono realizzate le operazioni finanziate dal Fondo; pertanto, esse devono comprendere il prelievo e l'analisi di campioni. A questo proposito, la Commissione si richiama alla sentenza della Corte 22 febbraio 1989, Repubblica ellenica/Commissione (causa 214/86, Racc. pag. 367).

La Commissione ribadisce che le istruzioni interne non creano, per gli operatori economici e per gli Stati membri, nessuna ulteriore responsabilità giuridica o finanziaria rispetto alle disposizioni esistenti nell'ambito del finanziamento del FEAOG. Di conseguenza, esse non possono avere la natura di « norme generali di applicazione » ai sensi dell'art. 9, n. 3, del regolamento n. 729/70.

2. *Sviamento di potere*

Il *governo francese* sostiene inoltre che il modo di procedere seguito dalla Commissione in materia di prelievo e di analisi di campioni integra gli estremi dello sviamento di potere.

Esso si riferisce alla proposta di regolamento relativo ai controlli nel settore vitivinicolo. Durante le trattative svoltesi su questa proposta nell'ambito del Consiglio sorsero difficoltà proprio sulle competenze in materia di prelievo di campioni. A fronte di tali difficoltà, la Commissione, annunciando che le istruzioni interne avrebbero avuto un carattere definitivo e sarebbero state pubblicate nella Gazzetta ufficiale, si è in tal modo arrogata un potere che non le spettava. Si è così passati da una trattativa difficile nell'ambito del Consiglio nel settore specifico dei prodotti vitivinicoli a un'attribuzione unilaterale di ampi poteri di decisione agli agenti della Commissione relativamente a tutti i settori rientranti in un'organizzazione comune di mercato.

La *Commissione* sottolinea la diversità degli scopi della suddetta proposta e delle istruzioni interne. La proposta mira a istituire, in un determinato settore, controlli che trascendono di gran lunga l'aspetto finanziario. Per contro, le istruzioni interne riguardano tutti i prodotti agricoli soggetti ad organizzazione comune, ma solo sotto il profilo finanziario. La Commissione ricorda inoltre che i due atti hanno basi giuridiche diverse. Essa fa notare come l'art. 1, n. 2, della proposta disponesse (nella versione originaria) che

« il presente regolamento non pregiudica l'applicazione, nei singoli Stati membri, delle norme relative:

(...)

(...)

ai controlli comunitari delle spese ».

Nella versione attuale, la citata disposizione stabilisce che il regolamento non riguarda i controlli comunitari effettuati in forza dell'art. 9 del regolamento n. 729/70 (art. 1, n. 2, del regolamento n. 2048/89).

IV — Risposta al quesito posto dalla Corte

La Corte ha invitato il governo francese a spiegare più particolareggiatamente quali siano, per gli operatori economici o per gli Stati membri, le conseguenze giuridiche o finanziarie nuove rispetto a quelle derivanti dal regolamento n. 729/70. Il governo francese ha così risposto a tale quesito.

Da un punto di vista puramente logico l'applicazione delle istruzioni di cui trattasi non dovrebbe comportare alcuna conseguenza poiché, in quanto provvedimenti interni della Commissione, esse non dovrebbero essere opponibili agli Stati membri o agli operatori economici. Tuttavia, tali istruzioni sono state pubblicate nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee e i termini in cui sono redatte implicano, a carico degli Stati membri e degli operatori economici, conseguenze giuridiche e finanziarie prima inesistenti, poiché vanno al di là di una semplice interpretazione e mirano a introdurre nuove norme nel diritto comunitario. Le istruzioni interne costituiscono una nuova procedura in materia di controlli di cui all'art. 9 del regolamento n. 729/70. Infatti, l'interpretazione di questo articolo prima seguita dagli Stati membri e dalla Commissione comportava soltanto lo svolgimento di verifiche in loco, escluso il prelievo dei campioni.

Conseguenze giuridiche

Le istruzioni interne impongono agli Stati membri di introdurre nel diritto nazionale una norma che obblighi gli operatori economici a consentire agli agenti della Commissione di effettuare prelievi « comunitari » di campioni. Gli Stati membri devono, inoltre, fornire assistenza ai detti agenti nello svolgimento di tale compito.

Gli operatori economici devono consentire i prelievi « comunitari » di campioni. Le istruzioni interne possono, per di più, comportare per gli operatori economici conseguenze per quanto riguarda la segretezza dei metodi di fabbricazione. Infatti, gli agenti della Commissione possono chiedere agli operatori economici persino informazioni sul procedimento di fabbricazione e sui collaudi (punto 8 delle istruzioni interne).

Conseguenze finanziarie

Per gli Stati membri i compiti di assistenza svolti dai controllori nazionali in occasione del prelievo di campioni da parte degli agenti della Commissione possono comportare spese supplementari. Conseguenze finanziarie possono derivare anche dai procedimenti giudiziari promossi dagli operatori relativamente a prassi non conformi al diritto nazionale in materia di repressione delle frodi.

Per gli operatori economici il punto 2, 3° comma, delle istruzioni interne può comportare spese supplementari. La detta disposizione stabilisce che « il trasporto e la manutenzione delle merci sul posto del campionamento, le operazioni di sballatura e di ricondizionamento vengono effettuate sotto la responsabilità del proprietario o del suo

rappresentante ». Il governo francese ne desume che la manutenzione e l'eventuale deterioramento dei prodotti controllati restano a carico degli operatori economici. Per di più, il punto 7, 2° comma, delle istruzioni interne esclude qualsiasi risarcimento agli operatori economici per quanto riguarda i campioni che, a cagione dell'esame, abbiano perso interamente o parzialmente il loro valore commerciale.

P. J. G. Kapteyn
giudice relatore