SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)
23 novembre 1995 *

Nel procedimento C-476/93 P,

Nutral SpA, con sede sociale a Casalbuttano (Cremona), con gli avv. ti Emilio Cappelli e Paolo de Caterini, del foro di Roma, e Mario de Bellis, del foro di Mantova, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avv. Charles Turk, 13 B, avenue Guillaume,

ricorrente,

avente ad oggetto il ricorso diretto all'annullamento dell'ordinanza pronunciata dal Tribunale di primo grado delle Comunità europee (Seconda Sezione) il 21 ottobre 1993 nelle cause riunite T-492/93 e T-492/93 R, Nutral/Commissione (Racc. pag. II-1023),

procedimento in cui l'altra parte è:

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal signor Eugenio de March, consigliere giuridico, in qualità di agente, assistito dall'avv. Alberto Dal Ferro, del foro di Vicenza, con domicilio eletto presso il signor Carlos Gómez de la Cruz, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

* Lingua processuale: l'italiano.

LA CORTE (Terza Sezione),

composta dai signori J.-P. Puissochet (relatore), presidente di sezione, J. C. Moitinho de Almeida e C. Gulmann, giudici,

avvocato generale: D. Ruiz-Jarabo Colomer
cancelliere: R. Grass

vista la relazione del giudice relatore,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 12 ottobre 1995,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 22 dicembre 1993, la Nutral SpA (in prosieguo: la «Nutral») ha impugnato, ai sensi dell'art. 49 dello Statuto CE della Corte di giustizia, l'ordinanza del Tribunale di primo grado 21 ottobre 1993 nelle cause riunite T-492/93 e T-492/93 R, Nutral/Commissione (Racc. pag. II-1023, in prosieguo: l'«ordinanza impugnata»), con cui detto Tribunale ha, in primo luogo, accolto l'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione e respinto il ricorso della Nutral diretto all'annullamento della decisione della Commissione 3 marzo 1993, SG(93) D/140.082, nonché di qualsiasi altro atto preliminare, collegato o connesso, riferentesi in particolare alla relazione d'inchiesta dell'unità di coordinamento della lotta antifrodi SG(92) D/140.028 del 19 gennaio 1993 e, in secondo luogo, ha respinto la domanda di provvedimenti urgenti presentata dalla ricorrente.

2 Il Tribunale, nella sua ordinanza, ha espresso le seguenti considerazioni:

«1. La ricorrente è una società specializzata nella produzione, nella lavorazione, nell'importazione e nell'esportazione di mangimi per animali. Ritenendo che fossero state commesse irregolarità per quanto riguardava talune importazioni effettuate dalla ricorrente, la Commissione, con lettera 6 agosto 1992, ha chiesto alle autorità italiane, a norma dell'art. 6 del regolamento (CEE) del Consiglio 4 marzo 1991, n. 595, relativo alle irregolarità e al recupero delle somme indebitamente pagate nell'ambito del finanziamento della politica agricola comune nonché all'istituzione di un sistema d'informazione in questo settore e che abroga il regolamento (CEE) n. 283/72 (GU L 67, pag. 11), di poter partecipare ad un'inchiesta avente ad oggetto alcune importazioni, provenienti dall'Austria, di un preparato a base di latte scremato in polvere, denominato "preparazione alimentare a base di latte scremato liquido, emulsionato con grasso bovino alimentare raffinato".

2. Conformemente a quanto disposto dal regolamento (CEE) del Consiglio 15 luglio 1968, n. 986, che stabilisce le norme generali relative alla concessione di aiuti per il latte scremato ed il latte scremato in polvere destinati all'alimentazione degli animali (GU L 169, pag. 4), e dal regolamento (CEE) della Commissione 26 luglio 1979, n. 1725, relativo alle modalità di concessione degli aiuti al latte scremato trasformato in alimenti composti e al latte scremato in polvere destinato all'alimentazione dei vitelli (GU L 199, pag. 1, in prosieguo: il "regolamento n. 1725/79"), la ricorrente ha beneficiato, tra il 1988 al 1991, tramite l'ente d'intervento italiano, vale a dire l'Azienda di Stato per gli Interventi sul Mercato Agricolo (in prosieguo: l'"AIMA"), di aiuti comunitari contemplati per il latte scremato in polvere che è stato denaturato o utilizzato nella produzione di alimenti composti per animali.

3. Inoltre, poiché detto preparato aveva un contenuto dichiarato di materie grasse del latte inferiore all'1,5% e di proteine del latte inferiore al 2,5% e, inoltre, era originario di un paese aderente all'Associazione europea di libero scambio, le par-

tite successivamente importate non sono state gravate né con un dazio ad valorem né con un "elemento mobile", cui di regola sono assoggettate le merci importate da paesi terzi, in forza dell'art. 5, n. 1, del regolamento (CEE) del Consiglio 11 novembre 1980, n. 3033, che determina il regime di scambi applicabile a talune merci risultanti dalla trasformazione di prodotti agricoli (GU L 323, pag. 1).

4. Con lettera 19 gennaio 1993 il direttore dell'UCLAF [Unità di coordinamento della lotta antifrodi] ha inviato alle autorità italiane la relazione redatta dai funzionari incaricati dalla Commissione di partecipare alla summenzionata inchiesta. Egli ha chiesto loro di adottare i provvedimenti amministrativi necessari per garantire il recupero degli importi di cui trattasi e di informare la Commissione sullo sviluppo giudiziario della pratica.

5. Secondo i risultati cui è giunta la relazione d'inchiesta, il preparato importato dalla ricorrente presentava, contrariamente a quanto dichiarato, un contenuto di proteine del latte superiore al 2,5% e ad esso si sarebbe dovuto quindi applicare l'"elemento mobile" normalmente previsto per le importazioni da paesi terzi. L'inchiesta avrebbe inoltre appurato che una parte del prodotto di cui trattasi (500 tonnellate) proveniva originariamente dall'ente d'intervento tedesco ed aveva già beneficiato della restituzione all'esportazione; essa non poteva quindi beneficiare dell'aiuto per il latte scremato in polvere, conformemente all'art. 1, n. 2, lett. b), del predetto regolamento n. 1725/79.

6. Il 26 febbraio 1993 il "Comando nucleo polizia tributaria di Cremona della guardia di finanza" (in prosieguo: la "guardia di finanza") ha redatto, nei confronti della ricorrente, un verbale "al fine di contestare l'indebita percezione di aiuti comunitari nel settore agricolo su 500 tonnellate di latte in polvere, giusta quanto indicato al punto 2) delle conclusioni della relazione d'inchiesta trasmessa con lettera SG(92) D/140.028 del 19 gennaio 93 dell'UCLAF".

7. Il 3 marzo 1993, con lettera recante riferimento SG(93) D/140.082, il direttore dell'UCLAF ha comunicato alle autorità italiane quanto segue:

(...)

"A maggiore precisazione di quanto indicato al punto 2) delle conclusioni della relazione d'inchiesta (...) rappresento che, sebbene l'aiuto al latte scremato in polvere trasformato in alimenti per animali sia stato legittimamente corrisposto (...) da parte dell'organismo competente alla Nutral, il percepimento di tale aiuto (...) è da considerarsi illegittimo.

Per quanto precede, le autorità nazionali competenti dovranno provvedere, oltre che all'accertamento dell'elemento mobile relativo alla totalità del prodotto importato ed al recupero dell'aiuto alla trasformazione relativo alla preparazione realizzata a partire dalle 500 tonnellate di polvere in provenienza da Ilyichevsk, al recupero di tutto l'aiuto alla trasformazione concesso alle polveri di latte ricavate dalla preparazione importata dal gennaio 1988 al 14 agosto 1991".

8. Con lettera 23 marzo 1993 del signor Schmidhuber, membro della Commissione, indirizzata al ministro delle Finanze, al ministro dell'Agricoltura e delle Foreste e al ministro delle Politiche comunitarie e degli Affari regionali, la Commissione, dopo aver ricordato le sue precedenti comunicazioni 19 gennaio e 3 marzo 1993, ha invitato le competenti autorità italiane ad adottare, nel più breve tempo possibile, le misure necessarie per procedere al recupero degli importi di cui trattasi, conformemente al regolamento (CEE) del Consiglio 24 luglio 1979, n. 1697, relativo al recupero a posteriori dei dazi all'importazione o dei dazi all'esportazione che non sono stati corrisposti dal debitore delle merci dichiarate per un regime doganale comportante l'obbligo di effettuarne il pagamento (GU L 197, pag. 1, in prosieguo: il "regolamento n. 1697/79"), e, inoltre, all'art. 8 del regolamento (CEE) del Consiglio 21 aprile 1970, n. 729, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU L 94, pag. 13, in prosieguo: il "regolamento n. 729/70").

9. Il 27 aprile 1993 la "guardia di finanza" ha redatto, nei confronti della ricorrente, un "processo verbale di constatazione" relativo agli aiuti per il latte scremato in polvere indebitamente riscossi dall'AIMA tra il 1988 e il 1991. Una copia del verbale di constatazione è stata inviata al ministero dell'Agricoltura e delle Foreste affinché questo emettesse l'"ordinanza-ingiunzione" prevista dall'art. 3 della legge italiana 23 dicembre 1986, n. 898».

3 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 6 luglio 1993, la Nutral ha proposto alla Corte un ricorso ai sensi dell'art. 173, secondo comma, del Trattato CEE, avente ad oggetto l'annullamento della citata decisione della Commissione 3 marzo 1993, nonché di qualsiasi atto preliminare, collegato o connesso, e, con atto separato depositato nella cancelleria della Corte il 13 settembre 1993, ha chiesto alla Corte di ordinare la sospensione dell'esecuzione della decisione. Le due cause sono state rinviate dinanzi al Tribunale con ordinanza 27 settembre 1993, in applicazione dell'art. 4 della decisione del Consiglio 8 giugno 1993, 93/350/Euratom, CECA, CEE, recante modifica della decisione 88/591/CECA, CEE, Euratom che istituisce un Tribunale di primo grado delle Comunità europee (GU L 144, pag. 21).

4 In primo grado, la Commissione ha sollevato un'eccezione di irricevibilità.

5 Sotto un primo aspetto di tale eccezione, essa ha fatto valere che l'atto di cui veniva chiesto l'annullamento non era una decisione impugnabile ai sensi dell'art. 173 del Trattato. Secondo tale istituzione, né le lettere 3 e 23 marzo 1993 né la relazione d'inchiesta creavano di per sé obblighi a carico dello Stato o, a maggior ragione, della Nutral. L'obbligo per gli Stati membri di recuperare le somme non riscosse discendeva direttamente dai citati regolamenti nn. 729/70 e 1697/79.

6 Sotto il secondo aspetto dell'eccezione di irricevibilità, la Commissione ha sostenuto che l'atto impugnato non riguardava direttamente la Nutral. Solo un atto di

diritto interno come il verbale redatto dalle autorità italiane e contro il quale la ricorrente poteva utilizzare i rimedi giurisdizionali offerti dall'ordinamento italiano poteva arrecarle pregiudizio. La Commissione ha ricordato che la normativa comunitaria si era ispirata ad un criterio rigido di separazione tra le competenze della Commissione e quelle degli Stati membri.

7 Sotto un terzo aspetto, essa ha affermato che, in quanto diretto contro la relazione d'inchiesta allegata al verbale del 26 febbraio 1993, il ricorso della Nutral era proposto dopo il termine previsto dall'art. 173 del Trattato.

8 La Nutral ha confutato tale eccezione facendo valere dinanzi al Tribunale che era l'accertamento definitivo dell'infrazione, formulato inequivocabilmente e in maniera perentoria nella lettera contestata, che aveva pregiudicato i suoi interessi. Le autorità italiane si erano infatti successivamente limitate a registrare i risultati dell'inchiesta nel verbale notificato alla ricorrente il 27 aprile 1993, contenente già l'indicazione delle somme da restituire, e a chiedere formalmente il pagamento delle somme controverse. Nessuna delle autorità competenti aveva emesso l'«ordinanza-ingiunzione» che accerta l'infrazione, come previsto dalla legge italiana. La ricorrente si trovava privata di tutela giurisdizionale nell'ordinamento giuridico interno.

9 Per giunta, secondo la Nutral, l'argomento con cui la Commissione ha invocato la mancanza di competenza comunitaria per sostenere che non esiste alcuna decisione impugnabile non poteva essere accolto. Infatti, esso avrebbe come conseguenza quella di sottrarre al controllo giurisdizionale ogni provvedimento adottato da un organo incompetente.

10 Infine, a fronte del terzo aspetto dell'eccezione fatta valere dalla Commissione, la Nutral ha sostenuto che solo a seguito della lettera 3 marzo 1993 la relazione d'inchiesta, che fino a quel momento aveva solo il valore e il senso di un atto prepa-

ratorio, aveva acquisito un significato e una portata diversi quanto all'accertamento dell'infrazione.

11 A sostegno del suo ricorso contro l'ordinanza del Tribunale, la Nutral deduce due motivi, il primo fondato sull'errata interpretazione della normativa comunitaria e il secondo sulla violazione della nozione giuridica di atto impugnabile.

Sul primo motivo d'impugnazione

12 La Nutral sostiene, in primo luogo, che il Tribunale, ai punti 26 e seguenti della sua ordinanza, ha operato un'interpretazione erronea dei regolamenti nn. 729/70 e 1697/79 in relazione al citato regolamento n. 595/91. Secondo la ricorrente, la competenza della Commissione è stata progressivamente ampliata nella materia considerata: tale istituzione è attualmente investita di un potere di decisione, almeno per quanto riguarda l'accertamento dei fatti relativi alle spese comunitarie irregolari nel settore agricolo, le prove e la loro qualificazione giuridica.

13 La Commissione contesta tale primo motivo. A suo parere, il Tribunale ha fornito un'interpretazione esatta dei regolamenti nn. 729/70, 1697/79 e 595/91, coerente con il sistema di controllo delle spese comunitarie agricole e conforme alla giurisprudenza della Corte.

14 Occorre rilevare al riguardo che il Tribunale, facendo riferimento ad una pertinente giurisprudenza della Corte (sentenza 7 luglio 1987, cause riunite 89/86 e 91/86, Etoile commerciale e CNTA/Commissione, Racc. pag. 3005, punto 11) e alla formulazione stessa dell'art. 8, n. 1, del regolamento n. 729/70, ha ricordato, al punto 26 dell'ordinanza impugnata, che, secondo il sistema istituzionale della Comunità e i principi che disciplinano i rapporti tra la Comunità e gli Stati membri, spettava a questi, in mancanza di una contraria disposizione del diritto comunitario, garantire

sul loro territorio l'attuazione della normativa comunitaria, soprattutto nell'ambito della politica agricola comune.

15 Nella suddetta sentenza, la Corte ha peraltro aggiunto (punto 11, ultima frase) che, per ciò che più particolarmente riguarda le attività di finanziamento decise nell'ambito di detta politica, spettava agli Stati membri, ai sensi dell'art. 8 del regolamento n. 729/70, adottare misure necessarie onde recuperare le somme perse a seguito di irregolarità o di negligenze. Tale norma è considerata l'espressione, per quanto riguarda il finanziamento della politica agricola comune, dell'obbligo generale di diligenza imposto dall'art. 5 del Trattato (sentenza 6 ottobre 1993, causa C-55/91, Italia/Commissione, Racc. pag. I-4813, punto 56).

16 Il Tribunale ha poi sottolineato, al punto 27 dell'ordinanza impugnata, che, in forza dell'art. 2, n. 1, del regolamento n. 1697/79, quando le autorità competenti accertano che «i dazi all'importazione (...) non sono stati richiesti in tutto o in parte al debitore, esse iniziano un'azione di recupero dei dazi non riscossi». Inoltre, ai sensi dell'art. 4 dello stesso regolamento, «l'azione di recupero è esercitata dalle autorità competenti, nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia, nei confronti delle persone fisiche o giuridiche tenute al pagamento dei dazi all'importazione (...)».

17 Al punto 28 dell'ordinanza impugnata, il Tribunale ne ha dedotto che spetta agli Stati membri, in questo settore, dare attuazione alla normativa comunitaria e adottare, con riguardo agli operatori economici interessati, le decisioni individuali necessarie, conformemente ai principi e alle modalità previsti dalla normativa nazionale, salvi restando i limiti stabiliti dal diritto comunitario, al fine di procedere al recupero delle somme che sono state indebitamente erogate, così come dichiarato dalla Corte al punto 12 della citata sentenza Etoile commerciale e CNTA/Commissione.

18 L'interpretazione dei citati regolamenti adottata dal Tribunale è pertanto identica a quella della Corte.

19 Occorre inoltre ricordare che, nell'ambito del sistema di controllo previsto dal regolamento n. 729/70, la Commissione svolge una funzione meramente complementare. Ciò viene espresso chiaramente all'ottavo 'considerando' di quest'ultimo regolamento, 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 (sentenze 9 ottobre 1990, causa C-366/88, Francia/Commissione, Racc. pag. I-3571, punto 20, e Italia/Commissione, citata, punti 31 e 32).

20 Vero è che le modalità della cooperazione tra i servizi della Commissione e gli organismi nazionali al fine di rafforzare la lotta contro le irregolarità sono state precisate dal regolamento n. 595/91, ma, tenuto conto dell'esperienza acquisita, tale regolamento non ha modificato il sistema istituito dal regolamento n. 729/70. Contrariamente a quanto sostiene la Nutral, il regolamento n. 595/91 non ha affatto attribuito alla Commissione il potere di adottare atti coercitivi nei confronti degli operatori nell'ambito della prevenzione e della repressione delle irregolarità o delle negligenze nel finanziamento della politica agricola comune. Esso ha soltanto rafforzato il potere d'iniziativa e gli strumenti di informazione e di controllo della Commissione in questa materia.

21 Infine, l'art. 209 A, quale inserito nel Trattato CE dal Trattato sull'Unione europea, conferma pienamente che la responsabilità della lotta contro le frodi che ledono gli interessi finanziari della Comunità incombe agli Stati membri.

22 La Nutral non può quindi legittimamente sostenere che il Tribunale avrebbe dovuto riconoscere che la Commissione disponeva del potere di adottare atti opponibili agli operatori nella materia considerata. La ricorrente ammette altresì che l'art. 6 del citato regolamento n. 595/91 non autorizza la Commissione a sostituirsi agli Stati membri nella conduzione delle indagini in caso di presunzione di irregolarità.

23 Nella replica, la Nutral sostiene tuttavia, a sostegno del suo primo motivo, che nella fattispecie la Commissione, e più precisamente l'UCLAF, non ha rispettato la procedura prevista all'art. 6 del regolamento n. 595/91: in contrasto con tale norma, le risultanze dell'indagine sono state formulate dalla Commissione stessa e non dalle autorità italiane, che si sarebbero limitate ad eseguirle.

24 Su questo punto, la ricorrente non espone un nuovo aspetto del suo primo motivo, ma contesta in realtà la legittimità della decisione delle autorità italiane che le arreca pregiudizio. La Corte non è quindi competente a pronunciarsi al riguardo nell'ambito del presente ricorso. Spetta invece alla ricorrente avvalersi dei rimedi giurisdizionali nazionali ad essa offerti dall'ordinamento interno per contestare tale decisione dinanzi ai giudici nazionali.

25 Da tutto quanto precede risulta che il primo motivo dedotto dalla Nutral a sostegno del suo ricorso contro l'ordinanza del Tribunale di primo grado deve essere respinto.

Sul secondo motivo d'impugnazione

26 La Nutral sostiene, in secondo luogo, che il Tribunale, affermando, al punto 28 dell'ordinanza impugnata, che soltanto i provvedimenti adottati dalle autorità nazionali potevano produrre effetti giuridici obbligatori in grado di arrecare pregiudizio ai suoi interessi, ha commesso un errore di diritto nel rifiutare all'atto controverso la qualifica di atto impugnabile. Il Tribunale non poteva infatti dichiarare irricevibile il ricorso della ricorrente per il solo motivo che la Commissione era incompetente ad emanare, nella materia considerata, atti produttivi di effetti giuridici vincolanti nei suoi confronti. Esso avrebbe dovuto esaminare la portata effettiva dell'atto controverso.

27 La Commissione nega invece che il Tribunale non si sia attenuto alla nozione di atto impugnabile ai sensi dell'art. 173 del Trattato. Esso ha effettivamente proceduto all'esame delle lettere della Commissione 3 e 23 marzo 1993 e, senza peraltro contestare la sua competenza ad inviare tali atti alle autorità italiane, è giunto alla conclusione che questi ultimi non avevano effetti vincolanti in grado di arrecare pregiudizio agli interessi della ricorrente.

28 Come il Tribunale ha ricordato al punto 24 dell'ordinanza impugnata, per statuire sulla fondatezza dell'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione, si deve rilevare preliminarmente che, secondo la costante giurisprudenza della Corte, costituiscono atti o decisioni impugnabili mediante ricorso per annullamento ai sensi dell'art. 173 del Trattato soltanto i provvedimenti che abbiano effetti giuridici vincolanti tali da incidere sugli interessi del ricorrente (ordinanza della Corte 8 marzo 1991, cause riunite C-66/91 e C-66/91 R, Emerald Meats/Commissione, Racc. pag. I-1143, punto 26).

29 Orbene, il Tribunale osserva immediatamente:

«Nella fattispecie, come si è sopra rilevato, la Commissione si è rivolta alle autorità italiane, al termine di un'inchiesta cui essa aveva partecipato a sua richiesta, chiedendo loro di procedere, da una parte, al recupero di alcuni aiuti assegnati alla ricorrente, qualificati dalla Commissione illegittimi, e, dall'altra, alla riscossione di alcuni dazi all'importazione, al cui pagamento la ricorrente era tenuta. A seguito delle comunicazioni inviate dalla Commissione alle autorità italiane queste hanno adottato varie misure miranti al recupero delle somme di cui la ricorrente avrebbe indebitamente beneficiato» (punto 25).

30 Il Tribunale si è così limitato a constatare, giustamente, che le lettere inviate dalla Commissione alle autorità italiane si collocavano nell'ambito della cooperazione

tra la Commissione e gli organismi nazionali incaricati di applicare la normativa comunitaria e costituivano mere raccomandazioni o pareri privi di efficacia giuridica. Esso ne ha dedotto, al punto 28, ultima frase, dell'ordinanza impugnata, che solo i provvedimenti adottati dalle autorità nazionali producevano effetti giuridici obbligatori nei confronti della ricorrente e, al punto 29 della stessa ordinanza, che gli atti impugnati non possono essere considerati decisioni in grado di incidere direttamente sulla situazione giuridica di quest'ultima.

31 L'ultima frase del punto 28 dell'ordinanza impugnata non può pertanto essere letta indipendentemente dall'insieme delle considerazioni da cui essa discende. Contrariamente a quanto sostiene la Nutral, il Tribunale ha inteso pronunciarsi solo sul caso particolare ad esso sottoposto e non sancire il principio secondo cui gli atti della Commissione nella materia considerata non potevano arrecare pregiudizio agli operatori per il solo motivo che la normativa comunitaria non attribuiva competenza a tale istituzione per prendere decisioni direttamente opponibili agli interessati.

32 Di conseguenza, il Tribunale ha esattamente qualificato l'atto controverso e il secondo motivo della ricorrente deve essere respinto.

33 Il ricorso va pertanto respinto.

Sulle spese

34 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese. Essendo risultata soccombente, la ricorrente va condannata alle spese del presente procedimento.

Per questi motivi,

LA CORTE (Terza Sezione)

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

2) La ricorrente è condannata alle spese.

Puissochet Moitinho de Almeida Gulmann

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 23 novembre 1995.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Terza Sezione

J.-P. Puissochet