CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JEAN MISCHO
presentate il 1° ottobre 1987 *

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. Il presente ricorso verte sull'annullamento parziale delle decisioni della Commissione 28 agosto 1985, 85/465/CEE e 85/466/CEE, relative alla liquidazione dei conti presentati dal Regno Unito per le spese finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione « garanzia », relativamente agli esercizi finanziari 1980 e, rispettivamente, 1981 (GU L 267 del 9.10.1985, pag. 49 e seguenti).

2. Il Regno Unito ha chiesto alla Corte di annullare queste due decisioni nella parte in cui rifiutano di imputare al FEAOG gli importi pari ad un totale di 2 859 606,92 UKL e, rispettivamente, 2 276 421,59 UKL inerenti a spese effettuate per sovvenzionare il burro destinato al consumo diretto, per l'ammasso pubblico del latte magro in polvere, per l'aiuto al latte magro in polvere destinato all'alimentazione animale e per restituzioni all'esportazione.

3. Per rifiutare il finanziamento delle spese summenzionate, la Commissione si è fondata sugli artt. 2 e 3 del regolamento del Consiglio 21 aprile 1970, n. 729, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU L 94 del 28.4.1970, pag. 13), in forza dei quali possono essere posti a carico del FEAOG solo le restituzioni all'esportazione nei paesi terzi e gli interventi destinati alla regolarizzazione dei mercati che sono stati rispettivamente concessi o effettuati « secondo le norme comunitarie nel quadro dell'organizzazione comune dei mercati agricoli ». Secondo la Commissione infatti, gli importi in questione corrispondono ad aumenti degli oneri del FEAOG che sono per l'appunto dovuti a pratiche illecite dei Milk Marketing Boards (MMB) britannici consistenti:

a) nella differenziazione del prezzo del latte intero secondo le modalità di vendita del burro ottenuto mediante detto latte e secondo l'utilizzazione del latte magro residuo dopo la fabbricazione di burro o di crema, e

b) nella differenziazione del prezzo del latte intero a seconda che determinati prodotti finiti ottenuti mediante detto latte sono venduti all'interno o all'esterno della Comunità.

4. Il Regno Unito ribatte alla Commissione con diversi mezzi ed argomenti che, secondo l'ordine con il quale sono presentati nell'atto introduttivo (vedasi esposizione succinta a pag. 23), possono riunirsi in quattro punti e ciascuno dei quali ha indole subordinata rispetto al precedente:

1) Le differenziazioni dei prezzi praticati dagli MMB non sono incompatibili col diritto comunitario;

2) La Commissione non è riuscita a dimostrare in modo giuridicamente attendibile l'esistenza di un nesso causale tra dette pratiche e le spese non ammesse al finanziamento comunitario;

3) Essa non ha nemmeno fornito una valutazione precisa e convincente delle spese in questione;

* Traduzione dal francese.

4) Essa ha omesso di tener conto dei risparmi effettuati su altre spese e del fatto che non si è verificato alcun aumento globale delle spese comunitarie;

5. Infine, il Regno Unito deduce ancora due mezzi relativi all'inosservanza dei principi del legittimo affidamento e della certezza del diritto (5), nonché all'insufficienza di motivazione delle decisioni impugnate (6).

1. Sull'incompatibilità delle pratiche degli MMB in materia di prezzi con il diritto comunitario

6. Le pratiche degli MMB menzionate in precedenza alla lett. a) hanno costituito oggetto della sentenza della Corte 2 dicembre 1986 (Commissione/Regno Unito, 23/84, Racc. pag. 3581) mentre quelle menzionate alla lett. b) costituiscono oggetto, tra le stesse parti, della causa 428/85 ancora pendente (sentenza del 27 aprile 1988, non pubblicata).

7. Nella sentenza 2 dicembre 1986 la Corte ha dichiarato che

« autorizzando i Milk Marketing Boards:

1) ad applicare un sistema di prezzo duplice per il latte intero usato per la produzione di burro, a seconda che questo fosse destinato ad essere venduto come burro d'intervento e burro sfuso, o come burro in pani venduto al dettaglio,

2) a praticare prezzi diversi per il latte intero usato nella produzione di burro e panna di latte, a seconda che il latte magro ottenuto nel corso di detta produzione fosse usato come alimento per gli animali o trasformato in latte magro in polvere,

il Regno Unito è venuto meno agli obblighi ad esso imposti dall'art. 10 del regolamento della Commissione 25 luglio 1979, n. 1565 ».

8. Nelle conclusioni del 15 aprile 1986 per la stessa causa avevo espresso il parere che il Regno Unito aveva pure commesso un'infrazione praticando una differenziazione del prezzo del latte intero impiegato per la fabbricazione di burro e di panna di latte a seconda che il latte magro ottenuto nel corso di questa fabbricazione fosse destinato alla produzione di polvere di latte o di caseina e prodotti di caseina. Ritenendo irricevibile questa censura, la Corte non si era pronunziata nel merito su questo punto.

9. Per le esigenze della presente causa, ribadisco questa conclusione, tanto più che il ragionamento seguito dalla Corte per quanto riguarda la differenziazione del prezzo del latte intero praticata nell'ipotesi in cui il latte magro venga utilizzato in quanto alimento per gli animali, può agevolmente trasporsi all'ipotesi delle caseine e dei prodotti di caseina (punto 57 della sentenza 2 dicembre 1986, 23/84, precitata).

10. D'altro canto, e soprattutto, la differenziazione del prezzo del latte intero a seconda dell'impiego del latte magro residuo dopo la produzione di burro o di panna non costituisce una differenziazione in base alla destinazione del *latte*, unica autorizzata in forza dell'art. 9, n. 1, lett. a), del regolamento del Consiglio n. 1422/78 [1] bensì secondo l'impiego di un *prodotto diverso dal latte*, nella fattispecie il *latte magro* (vedansi punti 30 e 32 della sentenza 2 dicembre 1986). Questa differenziazione costituisce

1 — Regolamento del Consiglio 20 giugno 1978, n. 1422, relativo alla concessione di taluni diritti speciali ad alcune organizzazioni di produttori di latte nel Regno Unito (GU L 171 del 28.6.1978, pag. 14).

quindi incontestabilmente un'infrazione al diritto comunitario.

11. Quanto precede vale del pari per la differenziazione del prezzo del latte intero a seconda della destinazione geografica di taluni prodotti ottenuti da questo latte.

12. Infatti, la differenziazione del prezzo del latte intero a seconda che il burro o un altro prodotto ottenuto da questo latte sia venduto sul mercato comunitario o mondiale non dipende più esclusivamente dall'impiego del latte ad opera dell'acquirente, ma da quello che commercianti o esportatori fanno di prodotti ottenuti dal latte intero.

13. All'udienza del 9 luglio 1987, la Corte è stata informata d'altra parte che il Regno Unito si è finalmente conformato all'orientamento sostenuto dalla Commissione nell'ambito della causa 428/85 e ammette quindi che detta differenziazione del prezzo del latte è incompatibile col diritto comunitario.

14. Possiamo quindi considerare assodato che le pratiche a motivo delle quali la Commissione ha rifiutato parzialmente la liquidazione dei conti presentati dal Regno Unito per gli esercizi 1980 e 1981 costituivano effettivamente infrazioni al trattato.

2. Sull'esistenza di un nesso causale tra dette infrazioni e le spese non ammesse al finanziamento comunitario

15. Secondo il Regno Unito, spetta alla Commissione dimostrare che le pratiche contestate hanno comportato come conseguenza diretta ed inevitabile un aumento delle spese comunitarie, nonché giustificare gli importi il cui finanziamento è rifiutato. Il ricorrente ritiene quindi che l'*onere della prova* gravi interamente sulla Commissione, cosa che questa contesta.

16. A mio parere, la soluzione di questo problema può trovarsi nel sistema stesso di finanziamento della politica agricola comune come è stato istituito dal regolamento del Consiglio n. 729/70, in particolare per quanto riguarda le spese che rientrano nella sezione « garanzia » del FEAOG.

17. In forza dell'art. 4, n. 2 di questo regolamento, è la Commissione quella che mette a disposizione degli Stati membri i crediti necessari per il finanziamento delle spese che fruiscono di sovvenzioni in forza degli artt. 2 e 3 già ricordati. Conformemente all'art. 5, n. 2, lett. a), essa opera mediante anticipi, i cui particolari sono disciplinati dal regolamento della Commissione 31 ottobre 1983, n. 3184, relativo al sistema degli anticipi per le spese a carico del FEAOG, sezione « garanzia » (GU L 320 del 17. 11. 1983, pag. 1).

18. Spetta allora agli uffici ed enti designati dagli Stati membri procedere al pagamento di dette spese.

19. In forza dell'art. 5, n. 1, lett. b), del regolamento n. 729/70, gli Stati membri trasmettono periodicamente alla Commissione i conti annui e altri rapporti e estratti relativi ai pagamenti così effettuati. Il dettaglio delle modalità di presentazione e di trasmissione di questi documenti è disciplinato dal regolamento della Commissione 26 luglio 1972, n. 1723, relativo alla liquidazione dei conti del FEAOG, sezione « garanzia » (GU L 186 del 16. 8. 1972, pag. 1). Sono questi i dati in base ai quali la Commissione adotta le decisioni di liquidazione dei conti contemplate dall'art. 5, n. 2, lett. b), del regolamento n. 729/70.

20. Orbene, gli Stati membri possono naturalmente effettuare solo il pagamento delle operazioni che soddisfano realmente le condizioni descritte per il finanziamento ad opera del FEAOG.

21. Infatti, in forza dell'art. 8, n. 1, del regolamento n. 729/70, essi devono accertare la realtà e la regolarità delle operazioni da finanziare. Come ha sottolineato la Corte in particolare nella sentenza 21 settembre 1983, Deutsche Milchkontor/Germania (cause riunite de 205 a 215/82, Racc. 1983, pag. 2633), quest'articolo si limita a confermare espressamente un obbligo che incombe già agli Stati membri in forza del principio di cooperazione enunciato dall'art. 5 del trattato (punto 42) e che è quello di garantire nei loro territori l'esecuzione delle discipline comunitarie, in particolare nell'ambito della politica agricola comune (punto 17).

22. Risulta poi dagli artt. 2 e 3 del regolamento n. 729/70 che possono fruire delle sovvenzioni FEAOG solo le restituzioni all'esportazione concesse e gli interventi effettuati « *secondo le norme comunitarie* nel quadro dell'organizzazione comune dei mercati agricoli ». La Corte ne ha desunto in particolare nella sentenza 7 febbraio 1979 (Paesi Bassi/Commissione 11/76, Racc. 1979, pag. 245), che

« queste disposizioni permettono alla Commissione di porre a carico del FEAOG solamente gli importi corrisposti in conformità alle *norme emanate per i vari settori* dell'agricoltura, lasciando a carico degli Stati membri qualsiasi altro importo ed *in particolare quelli che le autorità nazionali abbiano a torto ritenuto di dover pagare nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati*« (punto 8).

23. D'altro canto la Corte ha precisato ripetutamente [2] che

« le decisioni della Commissione in merito alla liquidazione dei conti hanno lo scopo di accertare e di dichiarare che le spese sono state effettuate dagli organi nazionali in conformità alle disposizioni comunitarie ».

24. È quindi agli Stati membri, unici a disporre di tutti i dati relativi alle operazioni intraprese e ai pagamenti relativi, che spetta giustificare la regolarità e l'opportunità delle spese. D'altra parte essi devono conservare i documenti giustificativi delle spese finanziate dal FEAOG almeno fino al termine del procedimento di controllo ad opera degli organi comunitari (vedasi 3° considerando e art. 4, n. 2 del regolamento n. 1723/72).

25. È quanto la Corte ha lasciato chiaramente intendere nella sentenza 12 luglio 1984 (Lussemburgo/Commissione, 49/83, Racc. 1984, pag. 2931), allorché ha dichiarato che onde ottenere il finanziamento ad opera del FEAOG di talune spese relative ad aiuti all'ammasso privato per i vini da tavola, lo Stato membro doveva dimostrare che le condizioni per la concessione di questi aiuti erano state effettivamente rispettate (vedansi nn. 28, 29 e 30). Analogamente, nelle sentenze 27 febbraio 1985, Italia/Commissione (55/83 e 56/83, Racc. 1985, pag. 683 e 703), essa ha dichiarato che solo le spese per le quali l'ente d'intervento nazionale può dimostrare che sono state realmente effettuate conformemente alle norme pertinenti del diritto comunitario devono es-

2 — Vedansi a mo' d'esempio, le sentenze 7 febbraio 1979, Francia/Commissione, cause riunite 15 e 16/76, Racc. 1979, pag. 321, n. 9, e 14 gennaio 1981, Germania/Commissione, 819/79, Racc. 1981, pag. 21, punto 8.

sere poste a carico del FEAOG (vedansi i nn. 24 e 25).

26. Se lo Stato membro non riesce ad assolvere questo compito, la Commissione non ha altra scelta che il rifiuto di porre a carico del FEAOG queste spese. Nella sentenza 7 febbraio 1979 (Francia/Commissione, cause riunite 15 e 16/76, Racc. 1979, pag. 321), la Corte ha in effetti espressamente sancito che

« il procedimento di liquidazione dei conti (...) ha lo scopo (...) di accertare non soltanto il carattere effettivo e la regolarità delle spese, ma anche la corretta ripartizione, fra gli Stati membri e la Comunità, degli oneri finanziari connessi alla politica agricola comune e la Commissione non dispone, al riguardo, di alcun potere discrezionale che le consenta di derogare alle norme che disciplinano la ripartizione degli oneri » (n. 28).

27. Il Regno Unito sostiene tuttavia che il problema si pone in termini diversi qualora, come nella presente causa, il rifiuto della Commissione non sia fondato sull'inosservanza delle discipline che reggono direttamente le spese in questione, bensì su un'infrazione a disposizioni più fondamentali del diritto comunitario. In siffatte cause, che lo Stato membro ricorrente definisce secondarie, dato che le condizioni primarie per la presa in carico ad opera del FEAOG sussisterebbero, spetterebbe alla Commissione dimostrare l'esistenza di un nesso causale tra l'inosservanza delle norme in questione e le spese per le quali essa rifiuta il finanziamento.

28. Orbene, sono del parere che, nella fattispecie, lo stabilire su chi gravi l'onere della prova costituisce in realtà un falso problema.

29. Il Regno Unito ha presentato le domande di liquidazione dei conti basandosi evidentemente sul proprio punto di vista secondo il quale le differenziazioni di prezzo effettuate erano conformi alla disciplina comunitaria relativa ai Milk Marketing Boards e che la regolarità delle spese che ne sono scaturite non poteva prestarsi a critiche poiché era dimostrato d'altro canto che le spese erano state effettivamente sostenute e che gli aiuti o le restituzioni in questione erano state concesse nel rispetto delle disposizioni pertinenti.

30. Dal canto suo la Commissione, instaurando due procedimenti d'infrazione e rivolgendosi alla Corte, ha preso l'iniziativa di far constatare che la disciplina sugli MMB in realtà non era stata osservata. L'esattezza del punto di vista della Commissione è stata confermata dalla Corte per quanto riguarda la differenziazione dei prezzi sul mercato interno e ammessa dal Regno Unito per quanto riguarda la differenziazione dei prezzi all'esportazione nei paesi terzi.

31. La Commissione, d'altro canto, ha cercato di dimostrare, producendo dati, che le infrazioni di cui trattasi avevano provocato distorsioni di concorrenza e causato un andamento economico diverso da quello che vi sarebbe stato se le infrazioni non fossero state commesse e che esse avevano quindi comportato per il FEAOG oneri diversi da quelli che esso avrebbe normalmente sostenuto. *La Commissione ha quindi effettivamente sopportato l'onere della prova.* La questione se la sua dimostrazione sia sufficientemente convincente rappresenta un secondo problema che spetterà alla Corte risolvere, in particolare alla luce degli argomenti contrari svolti dal Regno Unito.

32. Dato che ormai la correttezza del fondamento del ragionamento della Commissione — vale a dire l'irregolarità delle pratiche degli MMB in fatto di prezzi — non può più venir contestata, possono essere presi in considerazione solo gli argomenti del Regno Unito intesi a dimostrare che le infrazioni in questione non hanno avuto incidenze finanziarie sul FEAOG o che dette incidenze sono diverse da quelle calcolate dalla Commissione.

33. Il problema si riconduce quindi a stabilire quali delle due parti abbia fornito gli elementi di prova più convincenti a sostegno delle proprie tesi.

3. Sulla valutazione delle spese non ammesse al finanziamento comunitario

34. Per precisare le spese che ha rifiutato di porre a carico del FEAOG, la Commissione ha seguito, per ciascuna delle varie categorie di provvedimenti, un ragionamento in più fasi consistente nel determinare di volta in volta:

1) il livello al quale il prezzo del latte sarebbe stato fissato se non vi fosse stata differenziazione del prezzo;

2) la misura nella quale il consumatore del latte si sarebbe rivalso dell'aumento o della diminuzione del prezzo del latte sui vari operatori economici situati a valle e ciò fino al consumatore finale;

3) l'incidenza che questo aumento o questa diminuzione, tenuto conto di un tasso teorico d'elasticità dei prezzi alla domanda, avrebbe avuto o sul consumo o sull'impiego o sull'esportazione dei prodotti di trasformazione interessati;

4) l'ammontare delle spese così provocate dalle varie misure d'intervento (aiuti per il burro destinato al consumo, spese di ammasso pubblico del latte magro in polvere, aiuti per il latte magro in polvere destinato all'alimentazione degli animali) e a causa delle restituzioni all'esportazione.

35. Secondo il Regno Unito, si tratterebbe in questo caso solo di complesse serie di ipotesi che rientrano nel mero studio retrospettivo e nessuna delle quali sarebbe plausibile, cosicché non potrebbero costituire un fondamento giuridico sufficiente per la decisione di rifiuto della Commissione. Che cosa pensarne?

36. È certo anzitutto, come avevo già sottolineato nelle conclusioni per la causa 23/84, che una stima esatta di quanto sarebbe avvenuto se si fosse applicato un diverso sistema di prezzi è impossibile per forza di cose.

37. Le stesse parti ne convengono, ma solo nei punti in cui ciò pare tornare a loro vantaggio. Nelle risposte ai quesiti della Corte intesi ad accertare in quale misura i dati statistici relativi agli anni 1984, 1985 e 1986, in cui le differenziazioni di prezzo criticate erano state abbandonate, confermino o smentiscano l'ipotesi formulata dalla Commissione, le parti sono obbligate ad ammettere che « le indicazioni ottenute non possono oggettivamente considerarsi come indizi che rivelino quella che sarebbe stata la situazione se un sistema di prezzo unico avesse funzionato nel 1980 e nel 1981 » (Commissione, pag. 3) oppure che « è azzardato voler trarre conclusioni definitive su quella che avrebbe potuto essere la situazione (...) nel 1980 e nel 1981 se il prezzo del latte per questi anni fosse stato fissato al livello del prezzo (...) » indicato dalla Commissione (Regno Unito, n. 3.2).

38. Si deve constatare poi che, mentre la Commissione cerca di esporre un ragionamento economico indubbiamente ipotetico, ma coerente, il Regno Unito si limita a criticare questo ragionamento e a definirlo « inverosimile, dubbio, improbabile », senza cercare affatto di dimostrare in base a dati alternativi quello che a suo parere sarebbe realmente avvenuto se le pratiche illegittime in materia di prezzi non fossero esistite. Dal canto mio, sono giunto alla conclusione che il Regno Unito non è riuscito a dimostrare in modo convincente che la Commissione, sforzandosi di valutare le conseguenze finanziarie probabili delle pratiche in questione, abbia fatto ricorso a criteri economici assurdi o si sia basata su presupposti utopistici.

39. D'altro canto, non è certo che la Commissione abbia ragione per quanto riguarda il complesso delle supposizioni e delle estrapolazioni che essa effettua. Essa pare d'altra parte essere cosciente di questo fatto poiché ha dichiarato che, « dato che i calcoli effettuati sono teorici, le ipotesi che sono state fatte non sono necessariamente le uniche possibili » (controreplica, pag. 2).

40. Ci troviamo quindi di fronte ad una situazione praticamente identica a quella che contraddistingueva la causa 16/76, Francia/Commissione (causa riunita alla causa 15/76 e che ha costituito oggetto, con quest'ultima, di un'unica sentenza del 7 febbraio 1979, Racc. 1979, pag. 321), nella quale la Corte si era del pari trovata dinanzi all'impossibilità di stabilire con certezza che cosa sarebbe avvenuto se talune misure nazionali non fossero state adottate. In quell'occasione la causa verteva sugli aiuti nazionali che il governo francese aveva istituito accanto agli aiuti comunitari destinati alla distillazione di vino. In questa causa, il governo francese aveva sostenuto che, per tutti i quantitativi di vino destinati alla distillazione, solo la parte degli aiuti corrispondenti all'aiuto supplementare francese avrebbe dovuto essere rifiutata dalla Commissione, mentre la parte corrispondente ai tassi fissati dalla disciplina comunitaria doveva essere posta a carico del FEAOG.

41. Nella summenzionata sentenza 7 febbraio 1979, la Corte ha constatato che

« è impossibile accertare in qual misura l'effetto complessivo dei provvedimenti adottati in sede comunitaria e sul piano nazionale sia dovuta all'una o all'altra componente » e in particolare « stabilire con certezza i quantitativi di vino che sarebbero stati destinati alla distillazione in Francia, nell'ipotesi che il provvedimento interno non fosse stato adottato » (nn. 32 e 33).

Ne ha concluso che,

« stando così le cose, la Commissione non poteva far altro che rifiutare di porre a carico del FEAOG le spese effettuate dalle autorità francesi » (n. 35).

42. Dopo aver definito questa causa, in un primo tempo, una causa secondaria raffrontabile alla presente (atto introduttivo nn. 5.6 e 5.7), il Regno Unito sostiene nella replica (nn. 3.5 e 5.22) che, data l'esistenza di « un nesso palese tra l'aiuto nazionale diretto versato dalla Repubblica francese e l'aumento delle spese a carico del FEAOG (...)

la Commissione non aveva bisogno (...) di effettuare una valutazione dell'incidenza economica dell'infrazione commessa dalla Francia per determinare se vi fosse stato aumento delle spese ».

43. A mio parere questa affermazione merita quanto meno un'attenuazione. Infatti, era fuori dubbio che l'aiuto nazionale francese aveva comportato maggiori spese. Queste non avevano però potuto essere definite esattamente e nemmeno valutate approssimativamente. È proprio per questa ragione che la Corte ha giudicato che la Commissione aveva giustamente rifiutato l'imputazione al FEAOG di *tutte* le spese provocate, ivi comprese quelle corrispondenti ai quantitativi di vini che sarebbero stati distillati se non vi fosse stato un aiuto nazionale supplementare il cui livello avrebbe potuto eventualmente essere determinato mediante una valutazione economica ipotetica.

44. Nella logica di questa sentenza, la Commissione aveva quindi facoltà di rifiutare la liquidazione di tutte le voci dei conti del FEAOG sulle quali incideva l'applicazione dei prezzi differenziati del latte, una volta accertato che una perturbazione del normale funzionamento dei congegni finanziari dell'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattieri ne era la conseguenza. La Commissione non è però giunta fino a questo punto, ma ha effettuato le valutazioni economiche complesse descritte nella relazione d'udienza, ed è giunta alla conclusione quindi di accollare al FEAOG 5 milioni di UKL invece di 300 milioni di UKL (controreplica, n. I).

45. Ricorderò anche che in altre occasioni la Corte ha riconosciuto che il rifiuto di finanziare determinate operazioni poteva essere, per così dire, complessivo in base alla sola constatazione che dette operazioni erano viziate da irregolarità.

46. Si tratta delle cause[3] nelle quali la Corte ha confermato il rifiuto della Commissione di finanziare mediante il FEAOG determinate spese per il solo motivo che semplici formalità di prova non erano state rispettate, senza preoccuparsi di stabilire se questa inosservanza delle disposizioni pertinenti del diritto comunitario avesse effettivamente causato spese sostanzialmente ingiustificate. La Corte ha persino espressamente escluso che la regolarizzazione a posteriori di dette formalità di prova[4] o la sostituzione di altri mezzi di prova a quelli contemplati[5] potessero viziare il rifiuto della Commissione di porre le spese a carico del FEAOG. Fedele alla stessa logica essa ha pure rifiutato di considerare rilevante il fatto che un sistema nazionale di controllo, diverso dal sistema contemplato dalla legislazione comunitaria, avrebbe eventualmente potuto essere più efficace[6].

47. La conclusione che scaturisce da queste sentenze non mi pare possa venire inficiata dalle sentenze 27 febbraio 1985 (Italia/Commissione, 55/83 e 56/83, Racc. 1985, pagg. 683 e 703) invocate dal ricorrente.

48. Queste cause vertevano su un provvedimento fiscale italiano che la Commissione considerava incompatibile con l'organizza-

3 — Vedansi, a mo' d'esempio, le sentenze 27 febbraio 1985, Italia/Commissione, 55/83 e 56/83, Racc. 1985, pagg. 683 e 703, nn. 21. D'altro canto faccio rinvio alle sentenze 15 marzo 1983, Italia/Commissione, 61/82 e 62/82, Racc. 1983, pagg. 655 e 687, nelle quali la Corte non ha accolto l'argomento del governo italiano secondo il quale « in sostanza, al di là di eventuali mancanze di forma, l'aiuto è stato corrisposto in relazione ad un ammasso effettivo e reale, per il quale erano stati precedentemente eseguiti t tti i controlli necessari« (Racc. 1983, pagg. 667 e 697).

4 — Vedasi, sentenza 7 febbraio 1979, Francia/Commissione, cause riunite 15 e 16/76, Racc. 1979, pag. 321, n. 11.

5 — Vedasi, sentenza 7 febbraio 1979, Germania/Commissione, 18/76, Racc. 1979, pag. 343, nn. 20 e 22.

6 — Vedasi sentenza 14 gennaio 1981, Germania/Commissione, 819/79, Racc. 1981, pag. 21, n. 10.

zione comune del mercato vitivinicolo, in quanto sarebbe stato idoneo ad incidere sul procedimento di formazione dei prezzi, a compromettere la parità di trattamento degli operatori economici ed a modificare le condizioni della concorrenza (punto 10).

49. La Corte ha anzitutto ricordato che, data la competenza in materia fiscale lasciata agli Stati membri nello stato attuale del diritto comunitario, solo le misure nazionali che possono perturbare il funzionamento dei congegni contemplati dalle organizzazioni comuni di mercato e, in particolare, possono influire in misura rilevante sul livello dei prezzi del mercato costituiscono infrazione al diritto comunitario (nn. 11 e 12).

50. Orbene, proprio in quanto non emergeva dal fascicolo né dalla discussione orale che la misura italiana litigiosa aveva esercitato un influsso sul livello dei prezzi del mercato dell'alcool di vino e che era tale da compromettere gli scopi e il funzionamento dell'organizzazione comune del mercato vitivinicolo la Corte ha in definitiva annullato la decisione della Commissione che rifiutava di porre a carico del FEAOG le spese sostenute dall'ente d'intervento italiano (punti 16).

51. Nella presente fattispecie, invece, le pratiche degli MMB erano incompatibili con il diritto comunitario ed hanno inoltre perturbato il normale funzionamento dell'organizzazione comune dei mercati. In base alla giurisprudenza della Corte, la Commissione avrebbe potuto rifiutare di accollarsi tutte le spese delle voci nelle quali esse rientrano. Cercando di definire nella maniera più esatta possibile le spese conseguenti alle pratiche degli MMB e limitandosi a rifiutare il finanziamento di questi importi, la Commissione mi pare abbia adottato una decisione ragionevole che non vi è motivo di annullare.

4. Sull'insussistenza di un aumento globale netto delle spese comunitarie

52. Secondo il Regno Unito, la Commissione non ha tratto dal ragionamento ipotetico che essa ha applicato che una parte delle conclusioni che ne scaturirebbero necessariamente: pur tenendo conto di un aumento delle spese, essa avrebbe omesso di tener conto dei risparmi che si sarebbero inevitabilmente realizzati se le sue ipotesi erano corrette.

53. La relazione d'udienza, al n. III.4, cita esempi dei risparmi cui si riferisce il Regno Unito e devo confessare che l'ipotesi del latte magro mi ha fatto una certa impressione.

54. Se il Regno Unito avesse praticato un prezzo inferiore per il latte magro destinato all'alimentazione degli animali, ci dice la Commissione, l'aiuto concesso a questo scopo sarebbe stato più efficace e notevoli quantità in più di latte magro sarebbero state consumate dagli animali. Al contrario, questo latte ha dovuto essere trasformato in polvere per essere poi ammassato e fruire di altri tipi di aiuti.

55. Il Regno Unito ribatte che se gli animali avessero assorbito una maggior quantità di latte magro liquido, le maggiori somme che avrebbero dovuto essere stanziate per l'aiuto all'alimentazione animale avrebbero superato di gran lunga quelle che la Commissione non intende addossarsi. Le pratiche degli MMB hanno quindi consentito al FEAOG di fare economia.

56. Questo ragionamento molto probabilmente è esatto, ma bisogna forse trarne la conseguenza che erroneamente la Commissione ha rifiutato di accollare al FEAOG dette somme? La risposta dev'essere positiva se l'oggetto del rifiuto di liquidazione dei conti è solo quello di addossare agli Stati membri gli *aumenti netti degli oneri del FEAOG* dovuti a pratiche non conformi al diritto comunitario.

57. La risposta deve invece essere negativa se l'oggetto del rifiuto è quello di *addossare agli Stati membri le conseguenze finanziarie di qualsiasi comportamento illecito.* Orbene, mi pare che vari motivi militino a favore di questo secondo modo di vedere.

58. a) Il procedimento di liquidazione dei conti del FEAOG verte sulle spese effettuate dagli Stati membri nella gestione della politica agricola comune. Possono esser finanziate dal FEAOG solo le « spese (...) che siano state effettuate in conformità a delle norme comunitarie » oppure gli « importi corrisposti in conformità alle norme emanate per i vari settori dell'agricoltura » (vedasi sentenza nella causa 11/76, Racc. 1979, pag. 245, al n. 22). Per definizione, in caso di « risparmi » non è stata effettuata alcuna spesa e quindi nessun esborso può essere tenuto presente.

59. b) « Gli importi che le autorità nazionali abbiano a torto ritenuto di poter pagare nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati » (causa 11/76) costituiscono spese ingiustificate ed impreviste. I risparmi che esse fanno nello stesso modo rappresentano del pari dei mancati esborsi ingiustificati ed imprevisti. Infatti, non si deve dimenticare che le operazioni che, in questo modo, non sono state effettuate, sono state predisposte dal legislatore comunitario e che le spese che in linea di principio devono scaturirne, sono spese predeterminate, che rispondono a scopi della politica agricola comune.

60. c) Nella causa 45/82, Paesi Bassi/Commissione, il governo olandese aveva chiesto l'annullamento di una decisione di rifiuto di liquidazione basata sull'inosservanza di talune condizioni di qualità e di composizione alle quali la concessione di aiuti comunitari al latte magro in polvere destinato all'alimentazione degli animali era subordinata. Nella sentenza 15 marzo 1983 (45/82, Racc. 1983, pag. 631), la Corte ha espressamente disatteso l'argomento del governo olandese secondo il quale, nonostante questo difetto di qualità dell'alimento prodotto, lo scopo della normativa comunitaria era stato raggiunto, in quanto « essa persegue non solo lo smaltimento di un prodotto e il decongestionamento del mercato lattiero-caseario, ma anche l'uso del prodotto per fini economici utili » (n. 17).

61. La Corte non ha quindi tenuto conto degli effetti « benefici » di queste operazioni per gli oneri del FEAOG, ma ha esclusivamente tenuto conto del fatto che le spese corrispondenti agli aiuti in questione erano precisamente « programmate » con uno scopo ben determinato che non era stato rispettato.

62. Analogamente, confermando nella sentenza summenzionata 7 febbraio 1979, Francia/Commissione (15 e 16/76, Racc. 1979, pag. 321), che la Commissione aveva giustamente rifiutato di sovvenzionare tutte le spese effettuate dalle autorità francesi, la Corte non ha tenuto conto dell'effetto favorevole che gli eccessivi aiuti alla distillazione avevano avuto sul mercato del vino, né della riduzione delle spese che ne era conseguita per il FEAOG, tanto per le spese di ammasso privato del vino (poiché il vino, se non fosse stato distillato, avrebbe dovuto es-

sere ammassato mediante contratti di ammasso privato) quanto per le restituzioni all'esportazione che avrebbero eventualmente dovuto essere versate (controricorso, pag. 4).

63. d) D'altro canto, come la Corte ha più volte rilevato, dato lo scopo stesso del regolamento n. 729/70, è necessaria un'*interpretazione restrittiva* delle ipotesi di finanziamento delle spese ad opera del FEAOG in quanto

« la gestione della politica agricola comune in situazioni di parità fra gli operatori economici degli Stati membri osta a che le autorità nazionali di uno Stato membro, interpretando estensivamente una certa norma, favoriscano gli operatori di questo Stato a danno di quelli di altri Stati membri, in cui venga seguita un'interpretazione più restrittiva ».

64. Quello che vale per l'interpretazione ampia rispetto all'interpretazione restrittiva vale a maggior ragione per l'applicazione erronea del diritto comunitario.

65. La Corte ha aggiunto che

« se fra gli Stati membri si verifica una siffatta distorsione della concorrenza, nonostante i mezzi disponibili per garantire l'interpretazione uniforme del diritto comunitario nell'intera Comunità, essa non può venire finanziata dal FEAOG, ma deve *in ogni caso* restare a carico dello Stato membro interessato »[7].

7 — Vedansi sentenze 7 febbraio 1979, Paesi Bassi/Commissione, 11/76, e Germania/Commissione, 18/76, Racc. 1979, pag. 245, punto 9, e pag. 343, n. 8.

66. Infatti, come osservava l'avvocato generale Capotorti nelle conclusioni comuni per le cause 11/76, 15 e 16/76 e 18/76, in una siffatta situazione,

« non si tratta semplicemente di evitare al bilancio del FEAOG una spesa più gravosa rispetto a quella che probabilmente sarebbe risultata in mancanza delle misure unilaterali francesi, si tratta soprattutto di evitare che la Comunità ratifichi un'azione contraria all'equilibrio del sistema e ai principi che reggono il funzionamento del mercato comune » (Racc. 1979, pag. 319, fine n. 19).

67. Nella fattispecie, l'inosservanza da parte del Regno Unito dei regolamenti 1422/78 del Consiglio e 1565/79 della Commissione ha effettivamente causato perturbazioni del funzionamento normale dell'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei latticini.

68. Orbene, siffatte perturbazioni, data la loro natura, possono aver provocato spese che non si sarebbero incontrate, o comunque non sarebbero state di questa entità, se dette perturbazioni non si fossero verificate.

69. e) Infine, osserverò ancora che, a norma dell'art. 8 del regolamento n. 729/70, relativo al finanziamento della politica agricola comune, le somme perse a seguito di irregolarità e di negligenze imputabili alle amministrazioni od enti degli Stati membri, restano a carico di questi se non possono essere recuperate. Il Consiglio non ha quindi affatto stabilito che gli importi in questione potevano essere compensati dai risparmi fatti contemporaneamente dal FEAOG, ad esempio le spese di magazzinaggio risparmiate in occasione di un'esportazione di burro che fruiva erroneamente di una restituzione.

70. In sostanza, si può quindi concludere che uno Stato membro non deve potersi sottrarre alle conseguenze finanziarie di un'inosservanza del diritto comunitario col pretesto che contribuisce così a ridurre in altro modo le spese comunitarie. Se il FEAOG non si limitasse a finanziare solo le spese effettuate conformemente al diritto comunitario, ma anche, qualora esse non siano superiori a queste, le spese scaturenti da azioni unilateriali nazionali, il principio dell'applicazione uniforme del diritto comunitario in tutti gli Stati membri e i fondamenti stessi della politica agricola comune verrebbero messi a repentaglio.

5. Sul mezzo relativo all'inosservanza dei principi del legittimo affidamento e della certezza del diritto

71. Il Regno Unito sostiene ancora che, rifiutando di porre a carico del FEAOG le spese litigiose, la Commissione ha applicato nel 1985, ad avvenimenti risalenti al 1980 e 1981, nuove norme di una portata molto più ampia che in passato, e ciò prima di informarne gli interessati e in circostanze che non consentivano di prevederne l'adozione. Analogamente, la Commissione avrebbe autorizzato gli MMB, mediante il regolamento 25 luglio 1979, n. 1565 [8], pur essendo al corrente della pratica seguita in fatto di differenziazione del prezzo del latte ed avrebbe tardato a formulare obiezioni in merito.

72. Questo secondo argomento che, per motivi di logica, preferirei esaminare per primo, era già stato dedotto nella causa 23/84. Nella sentenza 2 dicembre 1986 la Corte l'ha disatteso affermando che « fin dall'inizio la Commissione ha espresso riserve sulla conformità al diritto comunitario di un sistema di prezzi differenziati » (punto 16), e che, nonostante le prese di posizione talvolta equivoche degli uffici della Commissione « a dette autorità (britanniche) non è mai stata data alcuna assicurazione che consentisse di attribuire all'autorizzazione contenuta nel regolamento n. 1422/78 l'ampia portata attualmente accordatale dal Governo britannico » (punto 39).

73. Orbene, è costante giurisprudenza che, « all'atto della liquidazione dei conti presentati dagli Stati membri per le spese finanziate dal FEAOG, la Commissione non è tenuta ad assumere a proprio carico le spese effettuate a causa dell'errata applicazione del diritto comunitario, a meno che l'errore possa essere imputato ad un'istituzione della Comunità » [9].

74. Quanto al primo argomento, è d'uopo osservare che il Regno Unito non poteva ignorare che solo le restituzioni concesse o gli interventi effettuati secondo le norme comunitarie, nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati agricoli, possono costituire oggetto di finanziamento da parte del FEAOG.

75. Orbene, poiché la Commissione aveva comunicato al Regno Unito fin dal 1979 le proprie riserve circa talune forme di differenziazione dei prezzi, questo Stato membro non poteva fare legittimo affidamento sull'imputazione al FEAOG delle spese risultanti dalle pratiche suddette.

8 — Regolamento della Commissione 25 luglio 1979, n. 1565, che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CEE) n. 1422/78, relativo alla concessione di taluni diritti speciali ad alcune organizzazioni di produttori di latte nel Regno Unito (GU L 188 del 26.7.1979, pag. 29).

9 — Vedansi sentenze 25 novembre 1980, Belgio/Commissione, 820/79, Racc. 1980, pag. 3537, n. 15 e 27 gennaio 1981, Italia/Commissione, 1251/79, Racc. 1981, pag. 205, n. 17. La citazione è presa dalla massima n. 2 di queste due sentenze.

76. D'altro canto, rientra nell'indole del procedimento di liquidazione dei conti FEAOG che la Commissione li esamini solo dopo l'effettuazione delle spese che vi sono indicate.

77. Infine, la mancata imputazione di talune spese al FEAOG non è affatto una sanzione penale, ma è solo la conseguenza prevista dalla legge per l'ipotesi in cui dette spese non siano state effettuate « secondo le norme comunitarie nel quadro dell'organizzazione comune dei mercati agricoli ».

6. Sulla motivazione delle decisioni impugnate

78. Il fatto stesso che il Regno Unito abbia proposto il presente ricorso e soprattutto l'ampiezza e la natura circostanziata degli argomenti che esso ha svolto contro le decisioni impugnate dimostrano che è stato perfettamente informato circa i loro motivi.

79. Quindi non mi sembra affatto necessario scostarsi nella fattispecie dalla giurisprudenza della Corte relativa alla motivazione delle decisioni in fatto di liquidazione di conti FEAOG, la quale prescrive che una decisione di questo tipo « non richiede una motivazione particoleraggiata dal momento che il governo interessato è stato strettamente associato al procedimento di elaborazione della decisione e conosceva quindi la ragione per cui la Commissione riteneva di non dover porre a carico del FEAOG la somma in questione » [10].

80. Ciò è avvenuto nella fattispecie poiché fra il Regno Unito e la Commissione si sono svolte varie discussioni e si è scambiata una nutrita corrispondenza. In seguito a questi scambi di idee la Commissione è persino stata indotta a rivedere alcuni dati. I metodi di calcolo seguiti dalla Commissione sono esposti in modo molto dettagliato in una « relazione di sintesi » e in un documento di lavoro di cui il Regno Unito ha avuto conoscenza. Così stando le cose, la motivazione delle due decisioni impugnate va ritenuta sufficiente.

Conclusioni finali

81. Essendo quindi giunto alla conclusione che nessuno dei mezzi invocati dal Regno Unito è fondato, anche se sussiste un dubbio, e sussisterà sempre, quanto alla situazione che si sarebbe avuta se il sistema di differenziazione dei prezzi non fosse stato applicato, non mi rimane che proporre alla Corte di respingere il ricorso e di porre le spese a carico del Regno Unito.

10 — Vedansi le sentenze 14 gennaio 1981, Germania/Commissione, 819/79, Racc. 1981, pag. 21, punti 20 e 21, e 27 gennaio 1981, Italia/Commissione, 1251/79, Racc. 1981, pag. 205, nn. 20 e 21. La citazione è presa dalla massima n. 4 della sentenza 14 gennaio 1981.