CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE CARL OTTO LENZ
presentate il 7 luglio 1989 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

A — Introduzione

1. Le cause riunite, sulle quali sono oggi chiamato a prendere posizione, vertono su controversie relative alla liquidazione dei conti del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia, sezione « garanzia » (FEAOG), per gli esercizi 1983,1984 e 1985. La Repubblica italiana impugna le decisioni della Commissione sulla liquidazione dei conti rispettivi.

2. Con il ricorso nella causa 258/87, la ricorrente chiede il parziale annullamento della decisione della Commissione 19 giugno 1987, concernente la liquidazione dei conti presentata dalla Repubblica italiana per le spese dell'esercizio 1983 finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia, sezione « garanzia » [1]. Con i ricorsi nelle cause 337 e 338/87 essa chiede il parziale annullamento delle decisioni della Commissione 18 agosto 1987 concernenti la liquidazione dei conti predetti per gli esercizi finanziari 1984 e 1985 [2].

3. I presenti ricorsi sono diretti contro il rifiuto di riconoscere a carico del FEAOG le spese per la vendita di latte scremato in polvere d'ammasso pubblico, per la trasformazione di arance e limoni e per il premio di riporto speciale nel settore della pesca. Si tratta delle seguenti voci specifiche:

a) Vendite di latte scremato in polvere 26037|d'ammasso pubblico:

— nella causa 258/87: 6 905 742 049 e 1 350 568 120 LIT per l'esercizio 1983,

— nella causa 337/87: 1 139 642 880 e 1 720 264 000 LIT per l'esercizio 1984,

— nella causa 338/87: 2 024 919 600 e 6 305 824 900 LIT per l'esercizio 1985.

b) Tassi di conversione per la trasformazione di arance e limoni

— nella causa 258/87: 2 824 069 LIT per l'esercizio 1983,

— nella causa 337/87: 5 515 101 163 e 1 080 936 168 LIT per l'esercizio 1984,

— nella causa 338/87: 567 423 720 e 34 814 210 LIT per l'esercizio 1985.

* Lingua originale: il tedesco.
1 — GU 1983 L 195, pag. 40.
2 — GU 1987 L 262, pagg. 23 e 35.

c) Premio di riporto speciale nel settore della pesca

— nella causa 258/87: 101 983 620 LIT per l'esercizio 1983,

— nella causa 337/87: 155 417 885 LIT per l'esercizio 1984,

— nella causa 338/87: 196 711 020 LIT per l'esercizio 1985.

4. La ricorrente deduce i seguenti motivi di ricorso: sviamento di potere, difetto di motivazione e violazione degli artt. 1, 3 e 5 del regolamento del Consiglio 21 aprile 1970, n. 729 [3], nonché dell'art. 8 del regolamento della Commissione 26 luglio 1972, n. 1723 [4].

5. La ricorrente chiede l'annullamento delle decisioni della Commissione sulla liquidazione dei conti per gli esercizi 1983, 1984 e 1985, nella parte in cui escludono gli importi controversi.

6. La ricorrente chiede specificamente

nella causa 258/87:

— di annullare la decisione della Commissione 19 giugno 1987, n. 368, nella parte in cui esclude dall'imputabilità al FEAOG le somme di 6 905 742 049 + 1 350 568 120 + 2 824 069 + 101 983 620 LIT (per un totale di 8 361 117 858 LIT) nella liquidazione dei conti presentati dalla Repubblica italiana per le spese dell'esercizio 1983, ovvero le minori spese ritenute di giustizia, per le causali esposte;

— condannare la convenuta alle spese;

nella causa 337/87:

— annullare la decisione della Commissione 18 agosto 1987, n. 468, nella parte in cui esclude dall'imputabilità al FEAOG le somme di 1 139 642 880 + 1 720 264 000 + 5 515 101 163 + 1 080 936 168 + 155 417 885 LIT (per un totale di 9 611 362 096 LIT) nella liquidazione dei conti presentati dalla Repubblica italiana per le spese dell'esercizio 1984, ovvero le minori spese ritenute di giustizia, per le causali esposte;

— condannare la convenuta alle spese.

nella causa 338/87:

— annullare la decisione della Commissione 18 agosto 1987, n. 469, nella parte in cui esclude dall'imputabilità al FEAOG le somme di 2 024 919 600 + 6 305 824 900 + 567 423 720 + 34 814 210 + 196 711 020 LIT (per un totale di 9 129 693 450 LIT) nella liquidazione dei conti presentati dalla Repubblica italiana per le spese dell'esercizio 1985, ovvero le minori spese ritenute di giustizia, per le causali esposte;

3 — GU 1970 L 94, pag. 13.
4 — GU 1972 L 186, pag. 1.

— condannare la convenuta alle spese.

7. La convenuta chiede nelle tre cause,

— respingere i ricorsi in quanto infondati,

— porre le spese a carico della ricorrente.

8. Per gli antefatti e i mezzi delle parti, si fa rinvio alla relazione d'udienza. Gli antefatti saranno richiamati solo se necessari alla motivazione della proposta di decisione.

B — Valutazione

I — *Sulla vendita di latte scremato in polvere proveniente dall'ammasso pubblico*

a) *Marcatura dei sacchi*

9. La controversia sulla restituzione delle spese per la vendita di latte scremato in polvere d'ammasso pubblico, in relazione alla marcatura dei sacchi ai sensi dell'art. 15 del regolamento della Commissione 23 febbraio 1977, n. 368 [5], e dell'art. 7 del regolamento della Commissione 2 marzo 1977, n. 443 [6], è riferita solo all'esercizio 1983. Dette norme prescrivono che « i sacchi contenenti il latte scremato in polvere consegnato dall'organismo d'intervento devono recare, in caratteri di almeno un centimetro di altezza, una o più delle diciture seguenti: " destinato alla denaturazione [regolamento (CEE) n. 368/77] ", (...) " destinato alla denaturazione [regolamento (CEE) n. 443/77] ", (...) ».

10. La convenuta ha escluso dall'imputabilità al fondo l'importo di 6 905 742 049 LIT, in quanto non si sarebbe correttamente ottemperato agli obblighi di cui agli artt. 15 del regolamento n. 368/77 e 7 del regolamento n. 443/77. La convenuta sostiene che il dubbio sull'omessa marcatura era sorto, in un primo tempo, poiché non era stato chiesto il finanziamento delle spese relative alla marcatura stessa. Le indagini a tal fine avviate avrebbero convalidato il dubbio. Nel corso di una missione effettuata nel maggio 1986, le autorità italiane avrebbero spiegato che la marcatura non era stata effettuata, in quanto vi avevano già provveduto le autorità tedesche. Poiché il latte scremato in polvere proveniva dall'ente d'intervento tedesco, i sacchi recavano la dicitura « latte scremato in polvere ad uso zootecnico in Italia », ai sensi dell'art. 2, n. 2, del regolamento n. 2254/82 [7].

11. Con telex del 17 giugno 1986 [8], la convenuta ha invitato la ricorrente a fornire chiarimenti sul problema della marcatura, in occasione della riunione bilaterale prevista per il 26 giugno 1986. Il telex non venne trasmesso per vie ufficiali, ma sembra che sia stato consegnato « brevi manu » ad un rappresentante del Ministero dell'agricoltura italiano. La ricorrente fa presente che detto

5 — Regolamento della Commissione 23 febbraio 1977, n. 368, relativo alla vendita mediante gara di latte scremato in polvere destinato all'alimentazione dei suini e pollame (GU 1977 L 52, pag. 19).

6 — Regolamento della Commissione 2 marzo 1977, n. 443, relativo alla vendita ad un prezzo determinato di latte scremato in polvere destinato all'alimentazione dei suini e del pollame e recante modifica dei regolamenti nn. 1687/76 e 368/77 (GU 1977 L 58, pag. 16).

7 — Regolamento della Commissione 13 agosto 1982, n. 2254, recante le modalità di applicazione del trasferimento del latte scremato in polvere dagli organismi d'intervento degli altri paesi membri all'organismo italiano (GU 1982 L 240, pag. 9).

8 — Allegato 1 del controricorso.

telex costituiva una semplice bozza [9]. Qualora sia stato trasmesso, ciò dovrebbe essere comunque avvenuto dopo il 23 giugno 1986, poiché ancora nel telex del 23 giugno 1986 (n. 260224/3-G4) [10], concernente l'ordine del giorno della riunione bilaterale del 26 giugno 1986, si sarebbe espressamente preannunciato l'invio di un altro telex in merito all'etichettatura del latte scremato in polvere proveniente dall'ammasso pubblico.

12. Il 17 giugno 1986 la convenuta adottò, in forza dell'art. 1, n. 3, del regolamento n. 1723/72 [11], come modificato dal regolamento n. 422/86 [12], una decisione diretta agli Stati membri che fissava la data del 15 luglio 1986 come termine ultimo per la trasmissione delle informazioni supplementari necessarie ai fini della liquidazione dei conti per l'esercizio 1983. Detta decisione venne notificata agli Stati membri il giorno seguente.

13. Il 26 giugno 1986 [13], in diretto riferimento alla riunione bilaterale, furono richieste dettagliate informazioni supplementari sui costi da rimborsare secondo i regolamenti nn. 368/77 e 443/77. Nello scritto non era più menzionato il problema dell'etichettatura dei sacchi.

14. Nel telex dell'8 luglio 1986 (n. 280005/3-G4) [14], contenente una sintesi dei lavori della riunione bilaterale del 26 giugno 1986, si constatava di essere ancora in attesa della preannunciata risposta scritta in relazione all'etichettatura dei sacchi di latte in polvere.

15. Nella relazione di sintesi del 15 agosto 1986, relativa alle risultanze ed ai controlli per la chiusura dei conti 1983 [15], si constata [16] che i sacchi contenenti latte scremato in polvere non erano stati marcati in occasione della loro uscita dal magazzino. Dopo approfondita illustrazione dei problemi connessi ai controlli della denaturazione ed alle analisi, al punto c), [17] si enuncia l'obbligo dell'etichettatura con relativa base legale. Come risultato, si stabilisce che non possono essere oggetto di finanziamento i costi relativi al latte scremato in polvere denaturato, oggetto di un controllo permanente senza analisi, così come per il latte scremato in polvere denaturato o meno, o incorporato in un alimento composto per animali in un luogo diverso da quello dove è immagazzinato [18]. Non essendo ancora noti gli elementi per calcolare l'esatto importo da rifiutare, le spese dichiarate a titolo dei regolamenti nn. 368/77 e 443/77 non sarebbero state incluse nella liquidazione dei conti, al fine di non ritardare la complessiva liquidazione. Anche nella modifica della relazione di sintesi del 15 ottobre 1986 [19], continuano ad essere omessi gli importi dichiarati in forza dei regolamenti nn. 368/77 e 443/77.

16. Con altro telex del 17 ottobre 1986 [20], la convenuta chiese informazioni, ben specificate, sull'applicazione dei regolamenti nn. 368/77 e 443/77. Tuttavia, non si fece più

9 — Allegato 16 della replica.

10 — Allegato 15 della replica.

11 — Regolamento della Commissione 26 luglio 1972, n. 1723, sulla liquidazione dei conti del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia, sezione « garanzia » (GU 1972, L 186, pag. 1).

12 — Regolamento della Commissione 25 febbraio 1986, n. 422, recante modifica del regolamento n. 1723/72 sulla liquidazione dei conti del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia, sezione « garanzia » (GU 1986, L 48, pag. 31).

13 — Allegato 17 della replica.

14 — Allegato 18 della replica.

15 — Allegato 3 del ricorso.

16 — Vedasi pag. 67 della relazione di sintesi.

17 — Vedasi pag. 68 della relazione di sintesi.

18 — Vedasi punto d), pag. 69.

19 — Allegato 4 del ricorso.

20 — Allegato 6 del ricorso.

accenno al problema dell'etichettatura dei sacchi. In risposta a detto telex, la ricorrente ha redatto, il 27 ottobre 1986 [21], una nota con le richieste informazioni, comunicando inoltre che la prescritta marcatura viene posta solo quando il prodotto ha lasciato fisicamente i depositi di stoccaggio.

17. Il 12 novembre 1986 [22] la convenuta ha nuovamente modificato la relazione di sintesi sulla base delle informazioni nel frattempo trasmesse. In questo documento, essa ha stabilito l'esclusione degli importi dichiarati, nella misura di 6 905 742 049 LIT per omessa marcatura e 1 350 568 120 LIT per assenza di analisi. Quei calcoli hanno costituito la base della decisione del 19 giugno 1987, impugnata nel presente procedimento.

18. Secondo la ricorrente, il termine del 15 luglio 1986, fissato per la trasmissione delle informazioni supplementari ai fini della liquidazione dei conti per il 1983, non poteva essere applicato alle questioni di etichettatura dei sacchi. Al contrario, in relazione a ciò il termine sarebbe stato implicitamente revocato, come risulterebbe dal telex dell'8 luglio 1986, dalla relazione di sintesi del 15 agosto 1986 e dalla relativa modifica del 15 ottobre 1986.

19. La convenuta ribatte che il termine del 15 luglio 1986 è un termine a pena di decadenza. Le informazioni supplementari, necessarie per il calcolo degli importi rimborsabili, sarebbero state esattamente individuate e la decisione materiale sarebbe stata presa già al momento della stesura della relazione di sintesi del 15 agosto 1986. Resterebbe controverso solo il problema delle quantità di latte scremato in polvere denaturato nel luogo dell'immagazzinaggio o in altro luogo.

20. La decisione sulla legittimità dell'esclusione delle voci di costo dagli importi rimborsabili, a causa dell'omessa marcatura, dipende dai seguenti punti: se il termine del 15 luglio 1986 sia stato validamente apposto; se tale termine sia a pena di decadenza; se esso non sia stato prorogato né esplicitamente né implicitamente.

21. Va innanzitutto considerato che, ai sensi dell'art. 1, n. 2, del regolamento n. 1723/72, i documenti necessari per la liquidazione annuale debbono pervenire alla Commissione entro il 31 marzo dell'esercizio successivo a quello durante il quale le relative spese sono state pagate. Dunque, per l'esercizio 1983, i documenti necessari avrebbero dovuto essere inoltrati alla Commissione già il 31 marzo 1984.

22. È consuetudine che nei negoziati conclusivi sulla liquidazione di conti si assista ad un vivace scambio di informazioni e di opinioni fra Stati membri e Commissione. In passato, i negoziati si sono in parte protratti per diversi anni. Tenuto conto della necessità di arrivare ad una chiusura definitiva, senza per questo escludere arbitrariamente singole voci, con regolamento n. 422/86 è stato aggiunto all'art. 1 del regolamento n. 1723/72 il seguente terzo comma:

« Gli Stati membri possono trasmettere alla Commissione informazioni supplementari fino ad una data limite che dev'essere fissata dalla Commissione stessa, tenendo conto in

21 — Allegato 7 del ricorso.

22 — Allegato 5 del ricorso.

particolare della mole di lavoro necessaria per trasmettere le informazioni in causa. In mancanza della trasmissione di tali informazioni entro il termine stabilito, la Commissione deciderà sulla base degli elementi di informazione di cui dispone alla data limite stabilita, fatto salvo il caso in cui la tardiva trasmissione delle informazioni sia giustificata da circostanze eccezionali ».

23. Fondandosi su tale base giuridica del febbraio 1986, la convenuta ha adottato, il 17 giugno, la decisione che fissa il termine del 15 luglio 1986 come data limite per la trasmissione delle informazioni supplementari nel quadro della liquidazione dei conti per l'esercizio 1983 [23]. Anche l'argomento della ricorrente non infirma la legittimità del termine fissato. Durante i negoziati sull'introduzione di un termine di decadenza, si sarebbe convenuto che il termine sarebbe spirato solo dopo i negoziati d'uso. È vero che il termine fu fissato il 17 giugno 1986, ma i negoziati erano previsti per, e si svolsero effettivamente, il 26 giugno 1986. Il termine giunse a scadenza solo tre settimane dopo, il 15 luglio 1986. L'apposizione del termine non è dunque censurabile.

24. In relazione alle marcature, la scelta del termine non era sproporzionata. Almeno oltre tre anni dopo la fine dell'anno di esercizio per la liquidazione dei conti, la ricorrente è venuta a sapere, al più tardi in occasione della missione del maggio 1986, che sussistevano dubbi sull'effettiva entità delle marcature.

25. Nel telex del 17 giugno la ricorrente è stata espressamente invitata a fornire chiarimenti su questo punto. Anche se la ricorrente sostiene giustamente che, in un primo tempo, le è stata trasmessa solo una bozza di telex, tuttavia, essa avrebbe dovuto rendersi conto, al più tardi al momento della trasmissione della versione definitiva del telex — immediatamente prima dell'incontro del 26 giugno 1986 —, che le voci di cui trattasi le sarebbero state rifiutate in assenza di ulteriori chiarimenti e prove. È da ritenere che, come minimo, il tema sia stato affrontato nel corso della riunione bilaterale del 26 giugno 1986. Ciò risulta anche dal telex dell'8 luglio 1986, citato dalla stessa ricorrente, ove la convenuta l'aveva invitata a produrre per iscritto i preannunciati chiarimenti. Del resto, non si può dedurre dal telex dell'8 luglio 1986 che la convenuta intendesse continuare a negoziare indefinitamente su tale problematica. Esso da un lato documenta i temi affrontati nell'incontro bilaterale e dall'altro si richiama alle promesse informazioni, ragion per cui può essere anche considerato una diffida in vista dello spirare del termine.

26. È pacifico che non è stato fornito alcun chiarimento prima della scadenza del termine, intervenuta il 15 luglio 1986. Le voci relative alla marcatura dei sacchi potevano, dunque, essere ancora oggetto di successivi negoziati, solo se fossero state ulteriormente affrontate dalla convenuta, esplicitamente o implicitamente.

27. Non risulta da alcun documento prodotto in causa, con data successiva al 15 luglio 1986, che la convenuta abbia voluto proseguire i negoziati sulla marcatura dei sacchi. Non emergono elementi di diversa natura dalla relazione di sintesi del 15 agosto 1986, come pure dalle relative modifiche. È innanzitutto da considerare che la relazione del 15 agosto 1986 venne stesa un mese dopo la scadenza del termine e che, semmai, avrebbe quindi potuto riaprire il termine già decorso.

23 — Decisione COM(86)1067 def., allegato 2 del controricorso.

28. Tuttavia, detta riapertura avrebbe dovuto risultare dal documento in modo chiaro ed univoco, il che non è. Quanto ai problemi connessi ai regolamenti nn. 368/77 e 443/77, si constata, in primo luogo, che i sacchi non sarebbero stati marcati all'uscita dal magazzino [24]. Alla lett. c) si ribadisce l'obbligo dell'etichettatura dei sacchi derivante da detti regolamenti. Alla lett. d) si conclude che non sarebbe possibile solo il calcolo delle voci escluse dal finanziamento. Poiché non sarebbero stati ancora forniti i relativi dati, si ometterebbero le voci da rimborsare secondo i regolamenti nn. 368/77 e 443/77, per non ritardare l'intera liquidazione dei conti.

29. Dal contesto complessivo risulta però che l'incompletezza dei documenti si riferiva solo ai punti relativi ai « controlli permanenti senza analisi » nonché al « latte scremato in polvere da sottoporre a denaturazione o incorporazione » in luogo diverso dal luogo d'immagazzinaggio. Anche in relazione a dette voci era già stata presa la decisione materiale sulle voci da escludere dal finanziamento. Mancavano ancora solo le informazioni supplementari necessarie per il calcolo concreto degli importi da rimborsare.

30. Tale impostazione resta immutata a seguito della modifica della relazione di sintesi del 15 ottobre 1986. Nessuna modifica è stata introdotta in relazione alla « marcatura dei sacchi ».

31. Con telex 17 ottobre 1986, la convenuta ha ancora una volta invitato formalmente, e in modo dettagliato, a trasmettere i dati ancora mancanti per il calcolo degli importi. Rispondendo a questo telex, dopo il 15 luglio 1986, la ricorrente si è espressa per la prima volta, e di sua iniziativa, sulle voci relative alla marcatura dei sacchi. Essa ha inoltre fornito i dati ancora mancanti.

32. La convenuta ha calcolato gli importi rimborsabili sulla base dei documenti nel frattempo completati e, nella seconda modifica della relazione di sintesi del 12 novembre 1986, ha escluso le voci controverse a causa dell'omessa marcatura dei sacchi.

33. Poiché non vi è stata una proroga, implicita od esplicita, del termine di decadenza del 15 luglio 1986, le spese per il latte scremato in polvere denaturato sono state escluse dal finanziamento a giusto titolo, a causa dell'omessa marcatura dei sacchi.

b) *Omessa analisi del latte scremato in polvere denaturato*

34. Il problema del latte scremato in polvere denaturato si pone per le liquidazioni dei conti 1983, 1984 e 1985.

35. La ricorrente sostiene, in primo luogo, la non obbligatorietà dell'analisi chimica del prodotto denaturato ai fini dell'accertamento dell'uniforme ripartizione dei prodotti addizionati, non essendo tale obbligo prescritto dall'art. 16, n. 2, del regolamento n. 368/77. Anche il n. 3, punto D, dell'allegato I del regolamento non prescrive in nessun modo che le analisi debbano essere eseguite in ogni caso.

24 — Vedasi pag. 67.

36. La convenuta afferma, invece, che l'obbligatorietà dell'analisi scaturisce dalla lettera del n. 3, punto D, dell'allegato del regolamento n. 368/77. Le analisi sarebbero infatti da correlarsi al controllo previsto dall'art. 16 del regolamento stesso. Altrimenti, il carattere imperativo della norma sarebbe privo di senso.

37. La ricorrente sostiene, in secondo luogo, che le analisi in questione erano state eseguite su richiesta della ditta Zoovit dai laboratori Itrapac SpA di Crotone, ai fini dell'etichettatura del prodotto. A suo dire, i laboratori avrebbero confermato che il processo di lavorazione adottato permetteva di ottenere risultati di ripartizione ottimali. Dalla documentazione probatoria[25] prodotta dalla ricorrente emerge peraltro, in maniera incontestabile, che le analisi in questione, dirette all'accertamento dell'uniforme ripartizione dei prodotti addizionati, non vennero commissionate e, quindi, non vennero eseguite.

38. Si tratta quindi di risolvere unicamente la « quaestio iuris » inerente all'obbligatorietà, o meno, delle analisi per il controllo dei risultati di ripartizione.

39. Il fondamento normativo dei controlli, nel cui ambito si collocano le analisi in questione, è costituito dal combinato disposto dell'art. 16 e dell'art. 6 nonché dall'allegato del regolamento n. 368/77 ed, inoltre, dall'art. 8 del regolamento n. 443/77, che rinvia semplicemente alle norme di cui all'art. 16, nn. 1 e 2, del regolamento n. 368/77.

25 — Allegato 12 del ricorso.

40. L'art. 16 del regolamento n. 368/77 così recita:

« 1. La denaturazione del latte scremato in polvere o la sua incorporazione diretta in un alimento per animali, in conformità all'articolo 6, paragrafo 1, primo o secondo trattino, ha luogo entro un termine di quattro mesi (...).

2. L'autorità competente dello Stato membro interessato provvede al controllo della denaturazione o dell'incorporazione diretta, integrando il controllo contabile con una verifica sul posto. Tuttavia, nel caso dell'incorporazione diretta, il controllo può essere esercitato mediante ispezioni frequenti e senza preavviso.

(...)

In caso di denaturazione mediante incorporazione diretta ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, secondo trattino, le spese di controllo dell'operazione sono a carico dell'impresa interessata. Tali spese sono stabilite forfettariamente a 2 UC/t di latte scremato in polvere e, ove si tratti di un controllo fisico permanente, non possono essere inferiori a 30 UC per giornata di controllo.

(...) ».

L'art. 6 ivi richiamato così dispone per quanto attiene al caso di specie:

« 1. Il concorrente può partecipare alla gara soltanto se si impegna per iscritto:

— a denaturare o far denaturare il latte scremato in polvere secondo una delle formule di cui all'allegato, paragrafo 1, ottemperando alle disposizioni di cui al paragrafo 3 dello stesso allegato, in un centro di denaturazione riconosciuto in conformità dell'articolo 7,

— oppure a denaturare il latte scremato in polvere mediante incorporazione diretta in un alimento per animali secondo le modalità precisate all'articolo 8 e nell'allegato, paragrafo 2, ottemperando alle disposizioni di cui al paragrafo 3 dello stesso allegato.

(...) ».

Il punto 3 dell'allegato è intitolato

« Prescrizioni di carattere generale relative alla denaturazione ed incorporazione ».

Al punto D prevede che:

« I prodotti addizionati al latte scremato in polvere secondo le formule di cui al paragrafo 1, devono essere ripartiti uniformemente, in modo che due campioni di 50 g ciascuno, prelevati a caso in una partita di 25 kg, diano al dosaggio chimico risultati identici, fatte salve le tolleranze del metodo di analisi applicato.

Per il controllo della denaturazione si applicano le disposizioni adottate conformemente alla direttiva 70/373/CEE del Consiglio del 20 luglio 1970, concernente l'introduzione di modi di prelievo di campioni e di metodi di analisi comunitari per il controllo ufficiale degli alimenti per animali. »

41. L'art. 16 del regolamento n. 368/77 non indica quali siano i criteri da verificare nell'ambito dei controlli previsti. Esso si limita a disporre che devono essere eseguiti sia un controllo contabile sia un controllo fisico. È dall'art. 6, nel combinato disposto con l'allegato del regolamento n. 368/77, che si desumono oggetto ed estensione del controllo.

42. Si pone, pertanto, la questione se dall'allegato stesso discenda un obbligo giuridico quanto alla natura ed estensione dei controlli. A tale interpretazione si oppone l'intera struttura dell'allegato, ove sono indicate le formule di denaturazione consentite [26] o sono escritte le percentuali per l'incorporazione diretta degli additivi [27]. Al punto 3 dell'allegato sono indicati, infine, una serie di requisiti qualitativi ai quali il latte scremato in polvere denaturato deve rispondere. Le differenze dipendono dalle formule di denaturazione utilizzate.

43. In caso di controlli, il prodotto deve naturalmente rispondere alle prescrizioni dell'allegato, e qui si colloca il limite del carattere cogente dell'allegato, affermato dalla convenuta. Estensione ed intensità dei controlli non possono essere, peraltro, desunti dall'allegato stesso.

26 — N. 1 dell'allegato.
27 — N. 2 dell'allegato.

44. Tali considerazioni valgono anche per il n. 3, punto D, dell'allegato. Tale norma è da intendersi come requisito qualitativo, nel senso che, in caso di analisi di campioni, i prodotti addizionati devono risultare ripartiti uniformemente, secondo i criteri ivi previsti. Già la nozione di « campioni » sta ad indicare che non si tratta in nessun caso di analisi da compiere regolarmente. Ma dalla norma non può nemmeno desumersi l'obbligo giuridico, in via generale, di effettuare esattamente dette analisi.

45. Semmai, un simile obbligo giuridico si sarebbe potuto far discendere dal secondo capoverso, il quale rinvia alla direttiva 70/373/CEE del Consiglio del 20 luglio 1970. Ma la lettura di tale direttiva indica come anch'essa altro non sia che uno strumento per introdurre procedure unitarie di controllo e di analisi ed una norma autorizzativa, sulla base della quale i controlli previsti in altri atti comunitari potranno essere eseguiti secondo le procedure unitarie che gli Stati membri sono chiamati ad introdurre [28].

46. Le pertinenti norme comunitarie in materia non consentono di stabilire quali debbano essere l'estensione e la frequenza delle analisi richieste. Stante il loro carattere di indeterminatezza, esse appaiono inidonee a sancire un obbligo giuridico. Era dunque illegittima l'esclusione dei costi dei controlli per omessa effettuazione delle analisi previste al n. 3, punto D, dell'allegato. In relazione a tale punto, il ricorso merita quindi di essere accolto.

28 — Vedansi artt. 1 e 2 della direttiva 70/373/CEE del Consiglio del 20 luglio 1970, concernente l'introduzione dei modi di prelievo di campioni e di metodi di analisi comunitari per il controllo ufficiale degli alimenti per animali (GU 1970, L 170, pag. 2).

II — *Tasso di conversione per la trasformazione di arance e limoni*

47. La controversia relativa all'applicazione di tassi di conversione differenti è incentrata sul fatto che la convenuta ha fatto riferimento — ai fini della determinazione del momento a decorrere dal quale un nuovo tasso di conversione diviene applicabile alla compensazione finanziaria per la trasformazione delle arance e dei limoni freschi — alle campagne di commercializzazione di tali frutti, mentre la ricorrente non ha ravvisato alcun legame tra il regime di trasformazione industriale e quello dei prodotti freschi. Secondo le autorità italiane, pertanto, la data di entrata in vigore del nuovo tasso di conversione è quella stabilita dai regolamenti concernenti i prodotti per i quali non esiste campagna di commercializzazione.

48. Con il ricorso nella causa 258/87, si contesta l'esclusione dell'importo di 2 824 069 LIT dalla liquidazione dei conti relativa all'esercizio 1983. Si tratta, nella specie, della decurtazione dell'importo di cui le autorità italiane chiedevano il rimborso a titolo di compensazioni finanziarie per la trasformazione delle arance, relativamente alla campagna 1981/1982. Il differenziale tra l'importo di cui si chiede il rimborso e quello riconosciuto dalla Commissione deriva dall'applicazione di tassi di conversione differenti. Mentre la ricorrente ha applicato nella liquidazione dei conti per la campagna 1981/1982 un tasso di conversione pari a 1 ecu = 1 258 LIT, quello utilizzato dalla convenuta è stato di 1 ecu = 1 227 LIT.

49. È pacifico fra le parti che il tasso di conversione applicabile per la campagna 1982/1983 sia quello pari a 1 ecu = 1 289 LIT. La liquidazione delle compensazioni fi-

nanziarie relative alla trasformazione delle arance per la campagna 1982/1983 non è quindi oggetto della lite.

50. Con i ricorsi nelle cause 337 e 338/87, sono state impugnate le decisioni della Commissione in relazione all'esclusione dal rimborso delle compensazioni finanziarie per la trasformazione delle arance nella misura di 5 515 101 163 LIT, relativamente all'esercizio 1984, e nella misura di 567 423 720 LIT, relativamente all'esercizio 1985. Sono state altresì escluse le compensazioni finanziarie per la trasformazione dei limoni nella misura di 1 080 936 168 LIT, per l'esercizio 1984, e nella misura di 34 814 210 LIT, per l'esercizio 1985. Tale divergenza deriva dal fatto che la ricorrente ha utilizzato un tasso di conversione pari a 1 ecu = 1 432 LIT, mentre la convenuta ha assunto per la campagna 1983/1984 il tasso pari a 1 ecu = 1 341 LIT, applicando il tasso di conversione di 1 ecu = 1 432 LIT, solamente a decorrere dall'inizio delle rispettive campagne 1984/1985.

51. La ricorrente deduce, a sostegno della propria domanda nella causa 258/87, la violazione delle seguenti norme: art. 7 bis del regolamento n. 208/70 [29], inserito dal regolamento n. 2972/75 [30], allegato VII del regolamento n. 878/77 [31] nella versione del regolamento n. 3398/81 [32]; artt. 1, 3 e 5 del regolamento n. 729/70 e art. 8 del regolamento n. 1723/72. Nelle cause 337 e 338/87 la ricorrente invoca, inoltre, la violazione dell'allegato VII del regolamento n. 878/87 nelle rispettive versioni dei regolamenti nn. 1223/83 [33] e 855/84 [34].

52. Tutti i ricorsi si fondano essenzialmente sull'assunto che il tasso di conversione applicabile sia quello vigente al momento di esecuzione del contratto ovvero alla data generatrice del diritto all'aiuto. Le diverse date determinanti il fatto generatore del diritto all'aiuto nella trasformazione delle arance ed in quella dei limoni sono fissate dai rispettivi regolamenti.

53. La convenuta non contesta la pertinenza della data determinante il fatto generatore del diritto all'aiuto. Essa muove, però, dal presupposto che, tanto per le arance quanto per i limoni, esista una campagna di commercializzazione, ragion per cui come data di entrata in vigore di un tasso di conversione fissato « ex novo » è stata assunta una data diversa da quella di entrata in vigore del relativo regolamento modificativo.

54. La ricorrente sostiene, invece, che la trasformazione delle arance e dei limoni non può essere assimilata alla commercializzazione di arance e limoni allo stato fresco, come tale disciplinata nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofrutticoli [35], ma rappresenta invece una trasformazione di tipo industriale, soggetta a norme diverse. A conforto della propria tesi, la ricorrente sottolinea che i rego-

29 — Regolamento della Commissione 4 febbraio 1970, n. 208 (GU 1970, L 28, pag. 12).

30 — Regolamento della Commissione 12 novembre 1975, n. 2972 (GU 1975, L 295, pag. 16).

31 — Regolamento del Consiglio 6 aprile 1977, n. 878 (GU 1977, L 106, pag. 27).

32 — Regolamento del Consiglio 27 novembre 1981, n. 3398 (GU 1981, L 344, pag. 1).

33 — Regolamento del Consiglio 20 maggio 1983, n. 1223 (GU 1983, L 132, pag. 33).

34 — Regolamento del Consiglio 31 marzo 1984, n. 855 (GU 1984, L 90, pag. 1).

35 — Regolamento del Consiglio 18 maggio 1972, n. 1035 (GU 1972, L 118, pag. 1).

lamenti di base per la trasformazione delle arance[36] e dei limoni[37] sono direttamente fondati sull'art. 43 del trattato CEE.

55. Ai fini della soluzione della controversia occorre affrontare, innanzitutto, la questione se, per le arance ed i limoni destinati alla trasformazione, esista una campagna di commercializzazione ai sensi dell'organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofrutticoli. Nell'allegato II del regolamento n. 1035/72 si indicano i tipi di ortofrutticoli per i quali è previsto un regime di prezzi e d'intervento. Vi rientrano anche le arance ed i limoni. Ne consegue che le arance ed i limoni allo stato fresco non ricadono solamente nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofrutticoli, ma sono anche oggetto di particolari misure di intervento.

56. Il regolamento n. 1343/73[38], fondato sul regolamento n. 1035/72, che fissa per la campagna 1973/1974 i prezzi di base e i prezzi di acquisto nel settore degli ortofrutticoli, stabilisce che la campagna delle arance dolci decorre dal mese di ottobre al giugno dell'anno successivo e quella dei limoni dal mese di luglio al maggio dell'anno successivo.

57. Tanto per le arance che per i limoni è stato introdotto, accanto alla disciplina generale dei prezzi di intervento, un sistema di incentivi per la trasformazione di tali prodotti agricoli. Le misure speciali per favorire il ricorso alla trasformazione di talune varietà di arance, di cui al regolamento n. 2601/69, e le misure speciali intese a favorire la commercializzazione dei prodotti trasformati a base di limoni, di cui al regolamento n. 1035/77, sono concepite in maniera analoga. Prima dell'inizio della campagna, vengono fissati i rispettivi prezzi minimi che i trasformatori devono pagare ai produttori. Già la sola circostanza che il prezzo minimo debba essere fissato all'inizio della campagna di commercializzazione, indica che la campagna vale anche per la frutta destinata alla trasformazione.

58. La disciplina relativa alla determinazione dei rispettivi prezzi minimi evidenzia, inoltre, una connessione sostanziale con il regime dei prezzi e degli interventi previsto dall'organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofrutticoli. I prezzi di base ed i prezzi di acquisto determinati sulla base di tali regole fungono da base iniziale per la fissazione dei prezzi minimi di acquisto. Ciò si evince, per quanto riguarda il settore della trasformazione delle arance, dall'art. 2 del regolamento n. 2601/69 nonché dal « considerando » dei successivi regolamenti che fissano i prezzi minimi di acquisto[39]. Per quanto attiene al settore della trasformazione dei limoni, la rilevanza del prezzo d'acquisto e del prezzo di base, ai fini della fissazione del prezzo minimo, si desume dall'art. 1 del regolamento n. 1035/77.

59. Un argomento formale, che depone a favore della connessione tra l'organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofrutticoli e le misure di incentivazione della trasformazione, emerge dall'art. 3 del regolamento n. 1035/77, regolamento di base sulla trasformazione dei limoni, il quale, per quanto attiene alle modalità di

36 — Regolamento del Consiglio 18 dicembre 1969, n. 2601 (GU 1969, L 324, pag. 21).

37 — Regolamento del Consiglio 13 maggio 1977, n. 1035 (GU 1977, L 125, pag. 3).

38 — Regolamento del Consiglio 15 maggio 1973, n. 1343 (GU 1973, L 141, pag. 1).

39 — Vedasi regolamento della Commissione 29 giugno 1981, n. 1773 (GU 1981, L 172, pag. 36), per la campagna 1981/1982, e regolamento della Commissione 3 settembre 1983, n. 2507 (GU 1983, L 248, pag. 12), per la campagna 1983/1984.

applicazione, rinvia alla procedura di cui all'art. 33 del regolamento n. 1035/72, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofrutticoli.

60. Oltre a tale connessione, formale e sostanziale, tra organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofrutticoli ed i sistemi di incentivazione della trasformazione delle arance e dei limoni, il fatto che le regolamentazioni, dettate nell'ambito degli aiuti alle trasformazioni, siano spesso correlate alle relative campagne di commercializzazione sta a dimostrare che anche per la frutta destinata alla trasformazione vige una campagna di commercializzazione. Simili correlazioni si riscontrano, ad esempio, negli artt. 2, n. 2, e 3, n. 1, del regolamento n. 2601/69, nell'art. 3, n. 2, del regolamento n. 208/70, nei regolamenti nn. 1733/81 e 2507/83, nell'art. 1, n. 2, del regolamento n. 1035/77, nell'art. 1 del regolamento n. 1045/77,[40] ecc.

61. La vigenza di una campagna di commercializzazione per le arance destinate alla trasformazione emerge, inoltre, anche dal regolamento n. 1154/78[41], espressamente emanato a modifica dei regolamenti nn. 2601/69 e 1035/72. Con tale regolamento modificativo della disciplina relativa all'organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofrutticoli e del regolamento di base sulla trasformazione delle arance, sono state fissate nuove date di inizio e di fine campagna per taluni tipi di ortofrutticoli. L'art. 1 del regolamento n. 1154/78 prevede che la campagna di commercializzazione delle arance inizi il 1° ottobre e termini il 15 luglio e che quella dei limoni inizi il 1° giugno e termini il 31 maggio. Il parallelismo dei sistemi di incentivazione alla trasformazione delle arance e dei limoni emerge anche dal successivo regolamento n. 1562/85[42] che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento n. 2601/69, regolamento di base per la trasformazione delle arance, nonché dal regolamento n. 1035/77, regolamento di base per la trasformazione dei limoni.

62. Gli aiuti alla trasformazione delle arance e dei limoni sono finalizzati al sostegno della commercializzazione di tali prodotti. In considerazione di tale finalità, in ultima analisi sono i produttori di frutta fresca a trarre beneficio dalle predette misure, in quanto gli aiuti economici concessi alle imprese di trasformazione costituiscono solamente un elemento del sistema di incentivazione alla commercializzazione della frutta fresca, ragion per cui il sostegno economico alla fabbricazione di prodotti di trasformazione costituisce solamente uno scopo indiretto.

63. Si deve, pertanto, ritenere che anche per le arance ed i limoni destinati alla trasformazione viga una campagna di commercializzazione, il che è rilevante ai fini della validità di un determinato tasso di conversione. Diversa questione è quella relativa alla data cui far riferimento per l'applicazione del tasso di conversione vigente. L'art. 6 del regolamento n. 1134/68[43], relativo ai tassi di conversione applicabili nell'ambito della politica agraria comune, prevede la seguente regola fondamentale:

« Per l'applicazione del presente regolamento è considerata come momento della realizzazione dell'operazione la data alla quale ha luogo il fatto generatore del credito sull'importo relativo all'operazione

40 — Regolamento della Commissione 18 maggio 1977, n. 1045 (GU 1977, L 125, pag. 23).

41 — Regolamento del Consiglio 30 maggio 1978, n. 1154 (GU 1978, L 144, pag. 5).

42 — Regolamento della Commissione 7 giugno 1985, n. 1562 (GU 1985, L 152, pag. 5).

43 — Regolamento del Consiglio 30 luglio 1968, n. 1134 (GU 1968, L 188, pag. 1).

stessa, quale è definito dalla regolamentazione comunitaria (...) ».

64. Il fatto generatore del diritto alla compensazione finanziaria per la trasformazione delle arance ha luogo, come si è enunciato nei « considerando » del regolamento n. 2972/75, al momento della trasformazione. Dato che è però difficile indicare l'esatta data di trasformazione per una determinata partita di frutta e che, nel contempo, occorre assicurare una disciplina unitaria delle compensazioni finanziarie, appare opportuno applicare un unico tasso di conversione. A tale scopo viene assunto come momento di trasformazione, sulla base di una « fictio iuris », una data determinata; in tal senso, il fatto generatore del diritto alla compensazione finanziaria per la trasformazione delle arance si intende realizzato il 1° maggio di ogni anno [44].

65. Per quanto riguarda la trasformazione dei limoni, la relativa disciplina è differenziata in funzione dei diversi periodi di trasformazione. Il fatto generatore del diritto alla compensazione finanziaria si considera realizzato il 30 novembre, per il periodo compreso tra il 1° giugno ed il 30 novembre, ed il 31 maggio, per il periodo compreso tra 1° novembre ed il 31 maggio. In caso di compensazioni finanziarie supplementari si considera la data del 31 maggio per l'intero anno [45].

66. Il regolamento n. 208/70, che stabilisce le modalità di applicazione delle misure intese a promuovere la trasformazione delle arance, ed il regolamento n. 1045/77, che stabilisce le modalità di applicazione delle misure intese a favorire la commercializzazione dei prodotti a base di limoni, sono stati sostituiti dal regolamento n. 1562/85 recante modalità di applicazione per i settori di entrambi i regolamenti stessi. Il nuovo regolamento ha fissato, inoltre, nuove date alle quali si intende intervenuto il fatto generatore. Tale modifica è stata motivata dalla seguente riflessione: « a motivo della connessione tra la compensazione finanziaria e il prezzo minimo da pagare al produttore, il tasso di conversione applicabile a detto prezzo dovrebbe essere uguale a quello applicabile alla compensazione finanziaria » [46]. Secondo l'art. 11 del regolamento n. 1562/85, il fatto generatore del diritto alla compensazione finanziaria si intende intervenuto:

« a) per le arance: il 1° ottobre della campagna in corso per i prodotti consegnati durante tale campagna;

b) per i limoni:

— rispettivamente il 1° giugno e il 1° dicembre della campagna in corso (...),

— il 1° dicembre della campagna in corso per i prodotti che formano oggetto di una compensazione finanziaria supplementare ».

67. Per il calcolo effettivo degli importi delle restituzioni, occorre muovere dalle date in cui si considera fittiziamente intervenuto il fatto generatore e dal tasso di conversione in quel momento vigente. L'individuazione dei tassi di conversione applicabili a singoli periodi avviene sulla base del

44 — Vedasi art. 7 bis del regolamento n. 208/70, aggiunto dal regolamento n. 2972/75.

45 — Vedasi art. 9 nel combinato disposto con l'art. 1 del regolamento n. 1045/77.

46 — Regolamento n. 1562/85, sesto « considerando ».

regolamento n. 878/77 e dei relativi regolamenti modificativi[47], nonché del regolamento n. 1223/83, abrogativo del regolamento n. 878/77, e del successivo regolamento n. 855/84 che modifica il regolamento n. 1223/83.

68. Per i periodi sui quali la Corte è chiamata a statuire la situazione appare, pertanto, la seguente: dal 6 aprile 1981, cioè dalla data di entrata in vigore del regolamento n. 850/81, il tasso di conversione vigente, secondo quanto disposto dall'allegato VII, è quello pari a 1 ecu = 1 227 LIT. Tale tasso di conversione era ancora in vigore il 1° maggio 1982, ragion per cui è questo il tasso da applicare nella liquidazione dei conti relativa alla campagna di commercializzazione delle arance 1981/1982. Una modifica del tasso di conversione è intervenuta per effetto dell'allegato VII del regolamento n. 3398/81, il quale lo ha fissato in 1 ecu = 1 258 LIT. Tale tasso, però, secondo quanto disposto dall'allegato VII, n. 1, quinto trattino, era applicabile alle arance — i soli prodotti qui in esame — solo a decorrere dall'inizio della campagna 1982/1983. Prima dell'inizio della campagna commerciale, cioè il 1° ottobre 1982, è intervenuta, però, un'ulteriore modifica del regolamento. Il regolamento n. 1051/82 ha stabilito, infatti, che, a decorrere dall'inizio della campagna 1982/1983, il tasso di conversione applicabile era pari a 1 ecu = 1 289 LIT[48]. I regolamenti nn. 1207/83 e 1668/82 hanno mantenuto tali tassi. La successiva modifica è intervenuta solo il 23 maggio 1983, ragion per cui alla data del 1° maggio, che qui rileva, doveva ritenersi in vigore il tasso pari a 1 ecu = 1 289 LIT.

69. Il regolamento del 20 maggio 1983, n. 1223, entrato in vigore il 23 maggio 1983, ha fissato il nuovo tasso in 1 ecu = 1 341 LIT. Tale tasso era applicabile sino all'inizio della campagna 1984/1985, cioè fino al 1° ottobre 1984. Il tasso vigente il 1° maggio 1984 era, pertanto, quello pari a 1 ecu = 1 341 LIT. Il nuovo tasso intervenuto per le arance, il 1° ottobre 1984, è stato fissato dal regolamento n. 855/84 in 1 ecu = 1 432 LIT, tasso ancora in vigore il 1° maggio 1985.

70. Applicando gli stessi criteri, i tassi applicabili per i limoni sono i seguenti: il tasso di conversione pari a 1 ecu = 1 289 LIT è entrato in vigore il 1° giugno 1982 all'inizio della relativa campagna, ed era, pertanto, ancora in vigore il 30 novembre 1982[49]. Il nuovo tasso di conversione, pari a 1 ecu = 1 341 LIT, è intervenuto in data 23 maggio 1983 per effetto del regolamento n. 1223/83 ed il 31 maggio 1983 era quindi applicabile al periodo compreso fra il 1° novembre 1982 ed il 31 maggio 1983. Tale tasso di conversione era ancora in vigore il 30 novembre 1983 così come il 31 maggio 1984. Solamente all'inizio della campagna 1984/1985, cioè il 1° giugno 1984, è stato introdotto, per effetto del regolamento n. 855/84, il nuovo tasso pari a 1 ecu = 1 432 LIT. Il 30 novembre 1984, così come il 31 maggio 1985, il tasso applicabile era, dunque, quello pari a 1 ecu = 1 432 LIT.

71. Con il regolamento n. 1562/85 sono state modificate — come già menzionato — le date in cui si considera fittiziamente intervenuto il fatto generatore del diritto alle compensazioni finanziarie. Con l'entrata in vigore di detto regolamento, cioè il 21 giugno 1985[50], le date generatrici del diritto al-

47 — Regolamento del Consiglio 1° aprile 1981, n. 850 (GU 1981, L 90, pag. 1), regolamento n. 3398/81 (GU 1981, L 344, pag. 1), regolamento del Consiglio 4 maggio 1982, n. 1051 (GU 1982, L 123, pag. 1), regolamento del Consiglio 18 maggio 1982, n. 1207 (GU 1982, L 140, pag. 51), regolamento del Consiglio 28 giugno 1982, n. 1668 (GU 1982, L 184, pag. 19).

48 — Vedasi allegato VII, n. 1, decimo trattino, del regolamento n. 1051/82.

49 — Vedansi regolamenti nn. 3398/81, 1051/82, 1207/82 e 1668/82.

50 — Vedasi art. 22 del regolamento n. 1562/85.

l'aiuto, valevoli all'inizio del periodo di trasformazione, sono le seguenti: per le arance il 1° ottobre e per i limoni, rispettivamente, il 1° giugno ed il 1° dicembre. L'art. 21 del regolamento n. 1562/85 ha sì abrogato i regolamenti nn. 208/70 e 1045/77, ma questi sono rimasti applicabili per i prodotti trasformati prima dell'entrata in vigore del nuovo regolamento. Pertanto, per la campagna delle arance compresa tra il 1° ottobre 1984 ed il 15 luglio 1985 e per quella dei limoni compresa fra il 1° giugno 1984 ed il 31 maggio 1985, le date generatrici del diritto all'aiuto erano, rispettivamente, il 1° ed il 31 maggio 1985.

72. La convenuta ha applicato, quindi, gli esatti tassi di conversione ed il ricorso, quanto a tale punto, deve essere respinto.

III — *Sul premio di riporto speciale nel settore della pesca*

73. L'ultimo punto da trattare verte sul rifiuto del finanziamento dei premi di riporto speciali per sardine e acciughe mediterranee, concessi all'industria di trasformazione.

74. Per rafforzare i rapporti di concorrenza nella Comunità nel settore delle sardine e delle acciughe mediterranee, la convenuta ha istituito un regime di premi destinato, in ultima analisi, a favorire i produttori comunitari. L'incentivo è così concepito: da un lato, possono aspirare direttamente al premio di riporto speciale le organizzazioni di produttori, dall'altro, viene assicurato alle organizzazioni dei produttori un prezzo minimo sufficientemente remunerativo, in quanto le industrie di trasformazione hanno diritto ai premi se si obbligano contrattualmente a garantire un prezzo minimo [51].

75. In sede di liquidazione dei conti per gli esercizi 1983, 1984 e 1985, la convenuta ha escluso dal finanziamento il premio di riporto speciale concesso all'industria di trasformazione, per le sardine e le acciughe provenienti dall'organizzazione di produttori Domar.

76. Presso l'organizzazione dei produttori Domar erano emerse irregolarità che avevano portato a un procedimento penale di diritto interno. A causa del reato accertato, il premio di riporto speciale concesso all'organizzazione di produttori Domar, per l'esercizio 1980, era stato legittimamente escluso dal finanziamento. Nelle sentenze pronunciate nelle cause 342 e 343/85 [52], la Corte ha confermato le decisioni della Commissione. Le pronunce della Corte sono state fra l'altro motivate col fatto che i prescritti controlli non erano avvenuti in modo regolamentare.

77. La ricorrente sostiene che le irregolarità imputabili all'organizzazione dei produttori non hanno potuto influire in alcun modo sulla concessione del premio di riporto speciale all'industria di trasformazione. Tanto l'obbligo di garantire un prezzo minimo quanto l'effettiva trasformazione dei quantitativi consegnati sarebbero verificabili e correttamente adempiuti. La convenuta controbatte che non è decisivo solo il comportamento dell'industria di trasformazione; lo

51 — Vedasi regolamento del Consiglio 28 luglio 1982, n. 2204 (GU 1982, L 235, pag. 7), e regolamento della Commissione 19 novembre 1982, n. 3138/82 (GU 1982, L 235, pag. 9).

52 — Sentenza 25 novembre 1987, causa 342/85, Repubblica italiana/Commissione, Racc. 1987, pag. 4677, e sentenza 25 novembre 1987, causa 343/85, Repubblica italiana/Commissione, Racc. 1987, pag. 4711.

Stato membro dovrebbe infatti farsi garante dei controlli necessari nonché dell'osservanza, da parte dell'organizzazione dei produttori, delle condizioni poste dal diritto comunitario.

78. Per risolvere la « quaestio juris » se il premio di riporto speciale debba essere concesso all'industria di trasformazione che agisca conformemente alle prescrizioni regolamentari, ovvero se su tale decisione possa influire anche la gestione amministrativa dell'organizzazione dei produttori, va innanzitutto osservato che, nel caso di specie, non si tratta di decidere se l'impresa di trasformazione abbia o meno diritto al premio di riporto speciale. La soluzione di tale problema è la risultante dei rapporti giuridici fra Stato membro e imprese di trasformazione.

79. La soluzione del problema se uno Stato membro abbia diritto al rimborso, da parte della Comunità, di un premio da esso versato ad un'impresa di trasformazione, dipende dai rapporti fra Stato membro e Comunità. Su una simile decisione possono incidere anche considerazioni relative alla « ratio » del regime di premi.

80. La posizione giuridica dello Stato membro nei confronti della Comunità è inoltre diversa dalla sua posizione nei confronti delle imprese di trasformazione. L'art. 8 del regolamento n. 2204/82 si riferisce, quindi, innanzitutto al rapporto Stato membro-imprese di trasformazione. L'art. 4 del medesimo regolamento stabilisce, invece, obblighi del cui adempimento lo Stato membro è responsabile nei confronti della Comunità. Stante gli obblighi di controllo ed i poteri d'intervento dello Stato membro, sembra giustificato che la sua responsabilità nei confronti della Comunità vada oltre un semplice sindacato sulla legittimità della concessione di un premio di riporto speciale.

81. Come è già desumibile dai « considerando » del regolamento n. 2204/82, in ultima analisi il premio di riporto speciale per sardine e acciughe mediterranee ha lo scopo di favorire i produttori. Infatti, l'art. 2 del regolamento afferma inoltre: « il premio di riporto speciale è concesso soltanto per le sardine e le acciughe che (...) sono state pescate da un aderente ad un'organizzazione di produttori, (...) ». Lo Stato membro è responsabile del rispetto delle disposizioni comunitarie. È per questo che gli stessi « considerando » affermano: « il premio di riporto speciale può essere versato soltanto dopo che gli Stati membri abbiano constatato che tutte le condizioni fissate sono state soddisfatte ».

82. Inoltre, l'art. 4, n. 1, del regolamento n. 2204/82 prescrive che gli Stati membri istituiscano un regime di controllo. Se questi non adempiono tale obbligo, non possono esigere dalla Comunità il rimborso delle loro spese. Detta responsabilità equivale ad un obbligo di garanzia, poiché il Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia, sezione « garanzia », può finanziare aiuti solo qualora tutte le disposizioni comunitarie siano state integralmente adempiute.

83. Questa ampia responsabilità dello Stato membro — il quale è libero, nel contempo, di scegliere gli strumenti per garantire l'osservanza delle disposizioni comunitarie — legittima l'esclusione del finanziamento di un premio che risulta basato sulle forniture di un'organizzazione di produttori che si sia resa colpevole di evidenti irregolarità perse-

guibili penalmente. Infatti, anche se all'impresa di trasformazione non può essere addebitata alcuna scorrettezza, lo Stato membro non ha adempiuto gli obblighi di controllo rientranti nella sua sfera di responsabilità. Di conseguenza, non può essere accolta la domanda di annullamento della decisione della convenuta relativa all'esclusione dal finanziamento del premio di riporto speciale.

84. Contro detta conclusione non vale neppure l'argomento che la convenuta ha rimborsato le spese di un altro Stato membro che ha acquistato prodotti dalla stessa organizzazione di produttori. Infatti, non è imputabile a tale Stato membro la violazione del proprio obbligo di controllo in relazione ad un'organizzazione di produttori non stabilita nel proprio territorio nazionale.

Sulle spese

85. Ai sensi dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura la parte soccombente è condannata alle spese. Tuttavia, ai sensi dell'art. 69, § 3, 1° comma, se le parti soccombono rispettivamente su uno o più capi, la Corte può compensare in tutto o in parte le spese.

C — Conclusione

86. Propongo alla Corte di accogliere il ricorso solo in relazione all'esclusione, per omesse analisi, delle spese di denaturazione del latte scremato in polvere. La proposta di decisione è dunque la seguente:

« 1) Le decisioni 87/368, del 19 giugno 1987, 87/468, del 18 agosto 1987, e 87/469, del 18 agosto 1987, della Commissione, relative alla liquidazione dei conti presentati dalla Repubblica italiana per le spese degli esercizi 1983, 1984 e 1985, finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione « garanzia », sono annullate nella parte in cui hanno escluso dall'imputabilità al FEAOG gli importi di

— 1 350 568 120 LIT per l'esercizio 1983,

— 1 720 264 000 LIT per l'esercizio 1984 e

— 6 305 824 900 LIT per l'esercizio 1985.

2) Per il resto il ricorso è respinto.

3) Ciascuna parte sopporterà le proprie spese.