# CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE MARCO DARMON

presentate il 3 maggio 1994 *

*Signor Presidente,*
*Signori Giudici,*

1. Col presente ricorso, la Repubblica federale di Germania presenta, ai sensi dell'art. 173 del Trattato CEE, un ricorso diretto all'annullamento parziale della decisione della Commissione 23 settembre 1992, K(92)1783 def., pubblicata da allora con il riferimento 92/491/CEE, relativa alla liquidazione dei conti presentati dagli Stati membri per le spese dell'esercizio finanziario 1989 finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione garanzia [1], in quanto la Commissione ha escluso dal finanziamento comunitario la somma di 432 000 DM, che rappresenta l'importo di aiuti alla trasformazione del latte scremato in caseina e caseinati.

2. Con la decisione controversa, la Commissione ha rifiutato la presa a carico di tale importo da parte del FEAOG ritenendo che non ricorressero le condizioni per la concessione degli aiuti prescritte dalla normativa comunitaria.

3. Il testo vigente in materia, cioè il regolamento (CEE) della Commissione 24 aprile 1970, n. 756, relativo alla concessione di aiuti per il latte scremato trasformato per la fabbricazione di caseina e caseinati [2], dispone all'art. 3 che:

«1. I produttori di caseina o caseinati possono beneficiare dell'aiuto soltanto:

a) (...)

b) se si sottopongono ad un controllo effettuato dall'organismo d'intervento competente.

2. (...)

* Lingua originale: il francese.

1 — GU L 298, pag. 23.

2 — GU L 91, pag. 28.

3. Il controllo di cui al paragrafo 1, lettera b), consiste almeno nella sorveglianza permanente dell'impresa produttrice e della composizione della caseina e dei caseinati.

4. (...)».

4. Preciso, fin da ora, che questa nozione di «sorveglianza permanente» non è stata definita dalla normativa comunitaria, essendosi tuttavia osservato che dalla relazione speciale della Corte dei conti, in data 11 novembre 1983 [3], che la maggioranza degli Stati membri, ritenendo che l'istituzione in pianta stabile di un agente di controllo non fosse giustificata, hanno ritenuto che l'effettuazione di controlli, secondo una certa periodicità, soddisfacesse le prescrizioni dell'art. 3. Questo punto di vista non è contestato dalla Commissione.

5. Il sistema in vigore nella Repubblica federale di Germania all'epoca dei fatti era il seguente: le operazioni di controllo si svolgevano in due fasi, l'una interna, l'altra ufficiale.

6. Relativamente al controllo interno, i produttori prelevavano, direttamente su ciascuna delle partite di caseina o di caseinati, campioni analizzati dal loro stesso laboratorio, il quale annotava su un registro i risultati ottenuti. Solo le partite la cui composizione era conforme al regolamento comunitario costituivano oggetto di una domanda di aiuto, come d'altronde il governo tedesco ha ricordato nel corso della fase orale.

7. Quanto al controllo ufficiale, gli agenti dell'organo competente si recavano, una volta la settimana, sui luoghi di produzione al fine di accertarsi che fossero effettuate le analisi interne. Due volte al mese essi prelevavano campioni di ciascun tipo di caseina o di caseinati, i quali venivano poi analizzati da un laboratorio ufficiale. Infine, ogni quattro-sei mesi, si svolgeva un controllo finale in ciascun impianto di produzione, a conclusione del quale interveniva la decisione di aiuto.

8. Secondo lo Stato ricorrente, tale sistema garantiva una sorveglianza permanente ai sensi dell'art. 3 del succitato regolamento, nei limiti in cui sarebbe stato «(...) garantito che campioni provenienti da *tutte* le partite hanno costituito oggetto di un'analisi» [4].

9. La Commissione non contesta tanto il sistema di controllo istituito quanto le sue

3 — Relazione speciale relativa all'aiuto del latte scremato trasformato in caseina o in caseinati (GU 1984, C 41, pagg. 1-6).

4 — Punto 15 del ricorso.

conseguenze riguardo alla concessione di aiuti qualora le analisi ufficiali abbiano rivelato un risultato insoddisfacente, quindi in contrasto con le analisi interne.

10. Mi sembra utile, per la buona comprensione del fascicolo, riportare l'esempio citato dalla Commissione nel controricorso ed estratto dagli allegati 1a e 2 del ricorso, cioè quello dell'impresa Lauingen per la produzione dell'agosto 1988. In tale periodo sono state prodotte cinquanta partite, che sono state tutte sottoposte ad un'analisi interna conclusasi con la loro ammissibilità. Sette partite sono state sottoposte ad un prelievo di campioni da parte dell'organo ufficiale di controllo. Uno di tali campioni si è rivelato «negativo», cioè non conforme. La Repubblica federale di Germania ha escluso dal beneficio dell'aiuto la partita corrispondente. La Commissione ritiene che un metodo del genere sia in contrasto col diritto comunitario nei limiti in cui, «(...) benché oltre il 14% dei campioni ufficiali sia stato negativo (ossia 1 su 7), solo il 2% del quantitativo totale (1 partita su 50) è stato escluso dal beneficio degli aiuti» [5].

11. A sostegno della sua domanda, la Repubblica federale di Germania deduce tre motivi che esaminerò in ordine successivo. Essa ritiene anzitutto che il controllo istituito sia conforme alla nozione di «sorveglianza permanente». Essa fa valere poi il principio del legittimo affidamento nel caso in cui la Corte ritenesse tale controllo insufficiente. Essa dichiara infine che l'importo di 24 365 DM sarebbe, comunque, dovuto.

12. Esamino, anzitutto, il primo motivo.

13. Il sistema tedesco si basa, in via principale, su un autocontrollo delle imprese produttrici, le quali devono analizzare ciascuna delle partite di caseina e di caseinati prodotti, dato che solo le partite conformi costituiscono oggetto di una domanda di aiuto. A titolo integrativo, le autorità competenti prelevano, ad intervalli irregolari, campioni analizzati poi in laboratori ufficiali. Lo Stato ricorrente ritiene quindi che «venisse garantito che per ciascuna partita fosse stato prelevato, analizzato e documentato un campione rappresentativo» [6].

14. Anche se quest'ultima affermazione è esatta, sarebbe, per contro, erroneo concluderne che l'amministrazione controlli ciascuna partita prodotta. Salvo ritenere che l'autocontrollo abbia valore equipollente al controllo amministrativo, l'organizzazione sopra descritta può solo considerarsi un metodo di campionatura.

5 — Punto 13 del controricorso.

6 — Punto 7 del ricorso.

15. Orbene, un autocontrollo può costituire solo una presunzione semplice di regolarità delle operazioni effettuate, che possono ovviamente essere contestate dall'amministrazione. Qualora il risultato emerso dall'analisi ufficiale sia negativo, l'impresa produttrice dovrebbe o reclamare una controperizia della partita interessata mediante il campione di riserva [7], o accettare l'applicazione con estrapolazione di tale risultato all'insieme della produzione. Nel caso in cui l'impresa produttrice o l'organo competente rifiuti il principio stesso dell'estrapolazione, si dovrebbe procedere all'analisi ufficiale di tutte le partite prodotte.

16. Certo, come ho detto, la normativa comunitaria non definisce che cosa si debba intendere per «sorveglianza permanente». Tuttavia, la nozione stessa di sorveglianza presuppone necessariamente un intervento esterno al produttore, quindi che provenga da una pubblica autorità o da un organo da essa designato.

17. Così, costituendo per l'impresa un elemento di previsione relativamente agli aiuti da riscuotere, l'autocontrollo non può essere definito come la «sorveglianza» che figura nel regolamento, di guisa che i risultati delle analisi interne perdono la loro affidabilità qualora non corrispondano a quelle effettuate dall'autorità di controllo.

7 — Ciascuna partita costituisce oggetto di due prelievi, rispettivamente destinati all'analisi interna e, in caso di bisogno, al controllo amministrativo.

18. Ritengo, di conseguenza, che il primo motivo debba essere respinto.

19. Passo al secondo motivo con cui il governo tedesco fa valere la violazione del principio del legittimo affidamento in quanto, in precedenza, la Commissione avrebbe ammesso la compatibilità del sistema istituito alla luce del diritto comunitario.

20. Viene invocata, a questo proposito, la relazione di sintesi 1974-1975 di cui avete chiesto la produzione. Le indicazioni pertinenti sono, per quanto riguarda la Repubblica federale di Germania, enunciate a pag. 43, dove si può leggere:

«In Germania, il sistema vigente non prevede che, nel caso di analisi negative, i risultati vengano estrapolati su tutto il periodo di rappresentatività del campione. Secondo la legislazione nazionale le imprese interessate sono tenute a prelevare campioni da ogni produzione quotidiana o da ciascuna partita prodotta di caseina e di caseinati e ad indicare i risultati nei registri di laboratorio appositamente previsti, nonché a depositare i campioni per controperizia. Rappresentanti dell'Ufficio federale prelevano inoltre ad intervalli irregolari campioni individuali e miscele, che vengono allora analizzati in istituti di analisi ufficiali per controllare l'osservanza dei criteri di qualità fissati nei regolamenti. I risultati così ottenuti costituiscono, unitamente ai risultati di analisi conseguiti

nei laboratori dell'impresa, la base per la classificazione qualitativa. In caso di risultati negativi, vengono effettuate analisi specifiche. Sulla base di questi risultati individuali, si procede ad una classificazione dei risultati dei campioni.

I risultati negativi e i risultati con classificazione di qualità superiore possono allora essere attribuiti soltanto alle partite di produzione da cui provengono i relativi campioni».

21. Ricordo, quanto al principio del legittimo affidamento, la vostra costante giurisprudenza, ed in particolare la sentenza Italia/Commissione [8] nella quale avete precisato che

«(...) la prassi seguita dalle autorità italiane deriva da un'errata interpretazione del diritto comunitario. In un caso del genere, la Commissione non sarebbe tenuta ad imputare al FEAOG le spese effettuate su tale base, a meno che l'errata interpretazione potesse essere imputata ad un'istituzione della Comunità» [9].

22. Diciamolo subito: gli argomenti dedotti dallo Stato ricorrente a sostegno di tale motivo non mi hanno convinto.

23. Il succitato estratto della relazione si presenta, infatti, come la descrizione sommaria del sistema in vigore nella Repubblica federale di Germania al momento dei fatti. Tale sistema attribuisce ai controlli interni un credito che comporta però un limite: la mancanza di concordanza tra le analisi interne e le analisi ufficiali.

24. Nel caso in cui queste ultime confermino i risultati ottenuti sulle stesse partite dalle analisi interne, le altre partite vengono considerate conformi ai criteri definiti nel regolamento.

25. Per contro, in caso di discordanza, la relazione di sintesi precisa che «vengono effettuate analisi specifiche», il che, secondo la Commissione, implica incontestabilmente l'obbligo di procedere ad indagini ulteriori. Lo Stato ricorrente non prende veramente posizione quanto all'interpretazione di questa frase, considerando semplicemente «(...) che in caso di risultati negativi, campioni di riserva, prelevati all'atto di ciascun prelievo di campioni, sono stati sottoposti ad un controllo dei risultati d'analisi in un altro laboratorio, *se le imprese lo richiedevano*» [10].

8 — Sentenza 27 gennaio 1981, causa 1251/79 (Racc. pag. 205); v. pure sentenza 25 novembre 1980, causa 820/79, Belgio/Commissione (Racc. pag. 3537).

9 — Punto 17.

10 — Punto 12 della replica, il corsivo è mio.

26. L'interpretazione data dalla Commissione è la sola che consente di garantire la coerenza del sistema. Solo dopo un controllo amministrativo specifico e generalizzato non è più necessario estrapolare i risultati ottenuti: infatti, in un caso del genere, non si procede ad un controllo a campione, ma a quello dell'integralità della produzione durante il periodo di riferimento.

27. Quest'interpretazione risulta pure dal paragone del sistema tedesco con quello, allora in vigore in Francia, che la Commissione, nella relazione di sintesi, contesta in quanto in caso di analisi negativa il risultato non era esteso alla produzione totale ma semplicemente applicato alla partita corrispondente al campione analizzato. La relazione contestava quindi il metodo francese per gli stessi motivi esposti dinanzi a voi contro il regime tedesco.

28. Sembra risultare da tale documento che in Francia esistesse solo un controllo ufficiale effettuato in modo «inopinato una volta ogni quindici giorni», escluso qualsiasi controllo interno all'impresa [11]. Comunque, quale valore resterebbe ad un'analisi fatta dall'impresa stessa qualora il controllo ufficiale si riveli negativo?

29. Così, qualora le analisi ufficiali rivelino una sola partita negativa, ne risulta una «zona d'ombra» quanto alla rilevanza delle analisi interne effettuate che vietano, di conseguenza, che si presumano conformi le partite non esaminate dall'organo ufficiale. Sono quindi le analisi dell'insieme della produzione che si trovano ad essere rimesse in discussione.

30. In ordine all'argomento dello Stato ricorrente, secondo il quale le imprese potevano chiedere un nuovo esame da parte di un altro laboratorio, si può ritenere o che non sia stato fatto ricorso a tale possibilità o che, dopo la controperizia, il risultato si sia rivelato nuovamente negativo, nei limiti in cui non è mai stato provato e neppure sostenuto dalla Repubblica federale di Germania che le partite, inizialmente escluse dal beneficio degli aiuti, si fossero poi rivelate rispondenti alle condizioni del regolamento [12].

31. Ritengo, di conseguenza, che anche il secondo motivo debba essere respinto.

32. Occorre, ora, esaminare l'ultimo motivo col quale la Repubblica federale di Germania sostiene che la somma di 24 365 DM — che si scompone in due somme che ammontano rispettivamente a 6 668 DM e a 17 697 DM

11 — Pag. 42 della relazione di sintesi.

12 — Invece, nell'ambito del terzo motivo, lo Stato ricorrente chiede una presa a carico della somma di 6 668 DM in quanto, per l'appunto, analisi complementari hanno evidenziato la conformità del prodotto al regolamento comunitario.

— dovrebbe, comunque, essere presa in considerazione dal FEAOG.

33. Dalle osservazioni dello Stato ricorrente risulta che l'importo di 6 668 DM corrisponderebbe ad un quantitativo di caseina considerato, in un primo tempo, come non rispondente ai criteri di qualità che figurano nel regolamento, constatazione che si è poi rivelata inesatta [13].

34. Quanto alla somma di 17 697 DM, essa corrisponderebbe ad errori relativi al numero di campioni negativi giacché sarebbero stati a torto considerati come tali non soltanto i campioni principali, ma anche quelli di controllo [14].

35. La Commissione aveva globalmente rifiutato la presa a carico di tali somme da parte del FEAOG in quanto le spiegazioni, per quanto pertinenti esse fossero, sarebbero state fornite dopo il termine del 15 luglio 1991 impartito allo Stato ricorrente, nella decisione 28 giugno 1991, C(91)1270 def., per far pervenire le sue osservazioni.

13 — Punto 11 del ricorso.

14 — Ibidem, punto 12.

36. Tuttavia, nella fase della controreplica, dopo aver constatato che, per quanto riguarda la somma di 6 668 DM, le erano pervenute precisazioni entro il suddetto termine, essa ha ammesso, relativamente a questo punto, la fondatezza della domanda [15].

37. Di conseguenza, la decisione in esame deve essere sin da ora annullata fino a concorrenza di tale importo.

38. Per giustificare il rifiuto di pagamento della somma di 17 697 DM, la Commissione si avvale dell'art. 1 del regolamento (CEE) n. 422/86 [16], il quale dispone:

«Gli Stati membri possono trasmettere alla Commissione informazioni supplementari fino ad una data limite che dev'essere fissata dalla Commissione stessa, tenendo conto in particolare della mole di lavoro necessario per trasmettere le informazioni in causa. In mancanza della trasmissione di tali informazioni entro il termine stabilito, la Commissione deciderà sulla base degli elementi d'informazione di cui dispone alla data limite stabilita, fatto salvo il caso in cui la tardiva trasmissione delle informazioni sia giustificata da circostanze eccezionali».

15 — Punto 18.

16 — Regolamento della Commissione 25 febbraio 1986 che modifica il regolamento (CEE) n. 1723/72, relativo alla liquidazione dei conti per quanto concerne il Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione garanzia (GU L 48, pag. 31).

39. La Repubblica federale di Germania menziona tuttavia una lettera della Commissione in data 1° agosto 1991 in cui la invitava, senza indicare un termine, a fornire informazioni supplementari. Questo carteggio attesterebbe la volontà della Commissione di prendere in considerazione le osservazioni formulate successivamente al 15 luglio 1991. Inoltre, il metodo di calcolo usato dalla Commissione sarebbe stato reso noto solo nel corso di una riunione tenutasi il 23 gennaio 1992.

40. Mi associo a tale interpretazione. Benché questa lettera si presenti come una «sintesi delle principali conclusioni della riunione bilaterale del 21 giugno 1991», vi si precisa, per quanto riguarda l'«Attuazione della normativa dell'aiuto alla caseina»:

«Perché il FEAOG possa determinare più precisamente le incidenze finanziarie di tale procedura irregolare, le autorità tedesche sono state invitate a completare come segue le informazioni che figurano negli allegati I e II della lettera 20 marzo 1991 (...)».

41. Non vi è alcuna menzione del termine inizialmente impartito, necessariamente noto alla data di tale carteggio, ancor meno della sua scadenza, di guisa che la Repubblica federale di Germania poteva legittimamente ritenere che la Commissione fosse disposta a prendere in considerazione gli elementi che le sarebbero stati forniti successivamente.

42. In una decisione relativa ad una causa nella quale la Commissione faceva valere la scadenza del termine, pur avendo una riserva relativa all'effetto di future sentenze, codesta Corte ha dichiarato che:

«Riservandosi semplicemente la possibilità di rivedere il problema, la Commissione non ha tuttavia manifestato un'intenzione di chiudere il dibattito per quel che riguarda le prove degli scarti reali. Uno Stato membro poteva quindi dedurne che il riesame potesse riguardare ogni questione lasciata insoluta, in questa materia, nelle sentenze della Corte relative agli esercizi 1974 e 1975» [17].

43. Benché sia pacifico che la Commissione abbia manifestato il suo intento di chiudere la procedura entro un certo termine, essa ha successivamente inviato una lettera che, pur presentandosi come una sintesi di una riunione, conteneva tuttavia un'offerta di produzione di taluni documenti.

44. Inoltre, i documenti versati agli atti e provenienti tanto dallo Stato ricorrente quanto dalla Commissione non consentono di attestare che, anteriormente alla decisione che fissa il termine, fosse noto il metodo di

17 — Sentenza 28 gennaio 1986, causa 129/84, Italia/Commissione (Racc. pag. 309, punto 41).

calcolo usato dalla Commissione. Del resto, la convenuta non lo asserisce, limitandosi a ritenere che tale elemento sia irrilevante [18].

45. Rilevo, a questo proposito, che pur se, in un primo tempo, la Commissione aveva dichiarato che «Qualora i risultati non siano soddisfacenti, l'aiuto dovrebbe essere rifiutato non soltanto per la partita di cui trattasi ma per l'insieme della produzione realizzata tra due risultati soddisfacenti» [19], essa ha poi ritenuto che bastasse estendere i risultati al complesso della produzione nelle stesse proporzioni del sondaggio effettuato. Ciò indica l'importanza della determinazione del metodo di calcolo, dato che le conseguenze sono diverse, a seconda dei casi, per quanto riguarda la somma controversa.

46. Ritengo, per questi motivi, che occorra annullare pure la decisione su questo punto, dato che la Commissione ha inoltre detto, nella fase orale, che se la domanda di presa a carico di tale somma fosse stata presentata in tempo utile, essa avrebbe effettivamente avuto un seguito favorevole.

47. Vi propongo quindi di:

«— annullare la decisione della Commissione K(92)1783 def. pubblicata nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* in data 23 settembre 1992, 92/491/CEE, in quanto essa esclude la presa a carico da parte del FEAOG della somma di 24 365 DM, che rappresenta l'importo di aiuti alla trasformazione del latte scremato in caseina e caseinati;

— respingere per il resto il ricorso e

— compensare le spese».

18 — Controricorso, punto 31.

19 — Allegato 5 al ricorso. V. anche controricorso, punto 19.