Sono quindi in contrasto col trattato le modalità di attuazione che possano avere la conseguenza di ostacolare l'efficacia diretta dei regolamenti comunitari e di comprometterne quindi la simultanea ed uniforme applicazione nell'interna Comunità.

4. È inammissibile che uno Stato membro applichi in modo incompleto o selettivo un regolamento della Comunità, in guisa da paralizzare determinate parti della legislazione comunitaria nei confronti delle quali abbia manifestato la propria opposizione, ovvero ch'esso ritenga in contrasto con determinati interessi nazionali. Così pure, le difficoltà di applicazione rivelatesi in sede di attuazione di un atto comunitario non consentono allo Stato membro dispensarsi unilateralmente dall'osservanza dei propri obblighi.

5. Il fatto che uno Stato, in considerazione dei propri interessi nazionali, rompa unilateralmente l'equilibrio tra i vantaggi e gli oneri derivanti dalla sua appartenenza alla Comunità, lede l'uguaglianza degli Stati membri dinanzi al diritto comunitario e determina discriminazioni a carico dei loro cittadini, in primissimo luogo di quelli dello Stato che trasgredisce le norme comunitarie.
Questo venir meno ai doveri di solidarietà accettati dagli Stati membri con la loro adesione alla Comunità scuote dalle fondamenta l'ordinamento giuridico comunitario.

Nella causa 39-72,

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dai suoi consiglieri giuridici sigg. Armando Toledano-Laredo e Giancarlo Olmi, in qualità di agenti, e con domicilio eletto in Lussemburgo, presso il proprio consigliere giuridico sig. Emile Reuter, 4, boulevard Royal,

ricorrente,

contro

REPUBBLICA ITALIANA, rappresentata dall'ambasciatore Adolfo Maresca, in qualità di agente, assistito dal sostituto avvocato generale dello Stato Giorgio Zagari, e con domicilio eletto presso la sede dell'Ambasciata d'Italia a Lussemburgo,

convenuta,

causa avente ad oggetto la dichiarazione dell'inadempimento, da parte della Repubblica italiana, degli obblighi impostile dal regolamento del Consiglio 6 ottobre 1969, n. 1975, «che istituisce un regime di premi di macellazione delle vacche e di premi di non commercializzazione del latte e dei prodotti lattiero-caseari», nonché dal regolamento della Commissione 4 novembre 1969, n. 2195, «che stabilisce le modalità di applicazione relative al regime di premi di macellazione delle vacche e di premi di non commercializzazione del latte e dei prodotti lattiero-caseari»,

LA CORTE,

composta da signori: R. Lecourt, presidente, R. Monaco e P. Pescatore (relatore), presidenti di Sezione, A. M. Donner e J. Mertens de Wilmars, giudici;

avvocato generale: H. Mayras,
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

I — Gli antefatti

Allo scopo di limitare le cospicue e crescenti eccedenze che caratterizzavano la situazione comunitaria nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, il Consiglio istituiva, con regolamento 6 ottobre 1969, n. 1975 (GU n. L 252, pag. 1), modificato con regolamento 13 luglio 1970, n. 1386 (GU n. L 155, pag. 2), un regime di premi di macellazione delle vacche e di premi per mancata messa in commercio del latte e dei prodotti lattiero-caseari.
Le modalità d'applicazione di tale regime erano stabilite con regolamento della Commissione 4 novembre 1969, n. 2195 (GU n. L 278, pag. 6), modificato fra l'altro dal regolamento della Commissione 4 novembre 1970, n. 2240 (GU n. L 242, pag. 12).
Il regime istituito dal regolamento n. 1975/69 veniva abrogato dal regolamento del Consiglio 21 giugno 1971, n. 1290, «che sospende la concessione di premi di macellazione delle vacche e di premi di non commercializzazione del latte e dei prodotti lattiero-caseari» (GU n. L 137, pag. 1), per le domande di premi presentate dopo il 30 giugno 1971.

Fino a tale data spettava agli Stati membri la sorveglianza sulla corretta e tempestiva attuazione del regime di premi.
Per quanto riguarda il premio di macellazione, le autorità nazionali erano tenute a prendere i provvedimenti necessari per rendere possibili:

— la presentazione delle domande di premi e la macellazione delle vacche entro i termini stabiliti, che venivano a scadenza il 9 gennaio e rispettivamente il 30 aprile 1970;

— il controllo della fondatezza delle domande presentate: a tal fine, dovevasi provvedere a marcare tutte le vacche da latte presenti nell'azienda; a determinare il numero dei capi per i quali poteva essere corrisposto il premio, in base alle consistenze di stalla ad una data di riferimento compresa, per l'Italia, nel periodo 1° settembre 1968 — 30 novembre 1969; a registrare l'impegno assunto dall'allevatore di rinunciare alla produzione di latte e di fare macellare tutte le vacche da latte; a compilare una scheda sensegnaletica destinata ad accompagnare ciascun capo fino alla macellazione.

Per quanto attiene al premio per mancata messa in commercio del latte e dei prodotti lattiero-caseari, le autorità nazionali dovevano adottare provvedimenti riguardanti in particolare la presentazione di domande conformi alle condizioni prescritte e la loro verifica, la determinazione del numero delle vacche per le quali si aveva diritto al premio, la registrazione dell'impegno assunto dall'allevatore di rinunciare totalmente e definitivamente alla cessione, onerosa o gratuita, di latte e di prodotti lattiero-caseari, nonché la rilevazione di tutte le imprese che effettuassero la raccolta di questi prodotti nella zona di ubicazione dell' azienda del richiedente.

Gli Stati membri erano tenuti ad effettuare il versamento del premio di macellazione delle vacche entro due mesi dalla presentazione della prova dell'avvenuta macellazione e il primo versamento annuo del premio di mancata messa in commercio entro i tre mesi successivi all' assunzione del predetto impegno da parte dell'allevatore.

Con circolare 23 marzo 1970, il ministro italiano dell'agricoltura e foreste impartiva direttive agli ispettorati provinciali dell'agricoltura onde effettuassero l'istruttoria delle domande già presentate, in attesa del provvedimento legislativo che doveva, fra l'altro, stanziare i fondi necessari per la pratica attuazione dei regolamenti nn. 1975/69 e 2195/69.

Con lettera 21 giugno 1971, ritenendo di poter constatare, nella mancata adozione di norme legislative o regolamentari atte a consentire, in Italia, il normale pagamento dei premi di macellazione e del premio di mancata messa in commercio del latte e dei prodotti lattiero-caseari, una carenza nell'attuazione delle disposizioni comunitarie, la Commissione instaurava nei confronti della Repubblica italiana il procedimento di cui all'art. 169 del trattato CEE.

Nelle osservazioni presentate alla Commissione con lettera 24 agosto 1971, il governo italiano rilevava che, per l'attuazione dei regolamenti nn. 1975/69 e 2195/69, era stato presentato al Parlamento un disegno di legge, sul quale si era pronunciata favorevolmente la competente commissione del Senato, ma che doveva essere ancora approvato dalla Camera dei deputati.

Il 26 ottobre 1971 veniva promulgata la legge n. 935, recante «Applicazione dei regolamenti comunitari nel settore zootecnico e in quello lattiero-caseario» (GU della Repubblica italiana, n. 294, del 22 novembre 1971).

L'art. 1, primo comma, di questa legge dispone che il ministro dell'agricoltura e foreste stabilisce, con proprio decreto, da emanarsi di concerto con il ministro per la sanità, le modalità per l'istruttoria delle domande e per l'erogazione dei premi di macellazione delle vacche; il terzo comma dello stesso articolo autorizza, a tal fine, la spese di lire 1 miliardo, da iscrivere nello stato di previsione del ministero dell'agricoltura e foreste per l'anno finanziario 1970.

Il 30 dicembre 1971, il ministro del tesoro emanava, per l'attuazione della legge n. 935, un decreto relativo alle variazioni da apportare allo stato di previsione del ministero dell'agricoltura e foreste per l'esercizio 1971.

Il 21 febbraio 1972, la Commissione esprimeva un parere motivato (notificato il 28 successivo), col quale essa invitava la Repubblica italiana ad adottare, entro il termine di un mese, i provvedimenti necessari per l'applicazione del regime dei premi di macellazione delle vacche da latte e di mancata messa in commercio del latte e dei prodotti lattiero-caseari.

Il 22 marzo 1972, il ministro dell'agricoltura e foreste e il ministro della sanità adottavano un decreto interministeriale col quale venivano stabilite le modalità d'istruttoria per la concessione e la liquidazione dei premi di macellazione.

Alla stessa data, il ministro dell'agricoltura e foreste informava gli ispettorati provinciali dell'accreditamento dei fondi necessari per il pagamento dei premi di macellazione e impartiva loro istruzioni per l'effettiva erogazione dei premi.

Il 27 marzo 1972 veniva adottato un decreto interministeriale del ministro dell' agricoltura e foreste e del ministro del

tesoro, per l'istituzione di un capitale aggiuntivo per l'esercizio 1972.
Con ricorso depositato il 3 luglio 1972, la Commissione ha adito la Corte di giustizia, in forza dell'art. 169, 2° comma, del trattato CEE, per far dichiarare gl'inadempimenti della Repubblica italiana in materia di pagamento dei premi relativi alla macellazione delle vacche e di quelli per la mancata messa in commercio del latte e dei prodotti lattiero-caseari.

II — Il procedimento

La fase scritta si è svolta ritualmente.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.
Le parti hanno svolto le loro difese orali nell'udienza del 28 novembre 1972.

III — Le conclusioni delle parti

La *Commissione* conclude che la Corte voglia:

— dichiarare che la Repubblica italiana — non prendendo i necessari provvedimenti intesi a consentire l'effettiva e tempestiva applicazione sul suo territorio del regime di premi per la macellazione delle vacche da latte e per la rinunzia a mettere in commercio i prodotti lattiero-caseari — ha mancato agli obblighi ad essa incombenti in forza dei regolamenti nn. 1975/69 e 2195/69;

— condannare la Repubblica italiana alle spese del giudizio.

Il *Governo italiano* conclude che la Corte voglia definire la causa dichiarando cessata la materia del contendere.

IV — I mezzi e gli argomenti delle parti

I mezzi e gli argomenti delle parti si possono riassumere come segue:

Dopo aver illustrato la situazione esistente nella Comunità nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, e in particolare i provvedimenti adottati dal Consiglio per eliminare le eccedenze, la *Commissione* osserva che, nella sentenza 17 maggio 1972 (causa 93-71, Orsolina Leonesio/Ministero dell'agricoltura e foreste della Repubblica italiana; domanda di pronunzia pregiudiziale proposta dal pretore di Lonato, Racc. 1972, pag. 287), la Corte ha affermato che, a partire dal momento in cui fossero soddisfatte le condizioni poste dai regolamenti nn. 1975/69 e 2195/69, questi conferivano agli allevatori il diritto di esigere il pagamento del premio di macellazione, senza che lo Stato membro considerato potesse invocare le proprie leggi o la propria prassi amministrativa per opporsi al pagamento stesso. Tuttavia, poiché le azioni ex art. 169 e rispettivamente, ex art. 177 del trattato CEE hanno oggetto, scopo ed effetti diversi, la Commissione ritiene che la carenza della Repubblica italiana la costringa a proseguire l'azione iniziata contro detto Stato in forza dell'art. 169.

a) Circa il premio di macellazione, la Repubblica italiana — che fino a quel momento si era limitata ad adottare, con la circolare 23 marzo 1970 del ministro dell'agricoltura e foreste, provvedimenti puramente conservativi — promulgava con notevole ritardo (oltre due anni dopo l'entrata in vigore del regolamento n. 1975/69) la legge 26 ottobre 1971, n. 935, recante «Applicazione dei regolamenti comunitari nel settore zootecnico e in quello lattiero-caseario».
Questa legge non era del resto di applicazione immediata: la sua attuazione dipendeva, in primo luogo, da un decreto del ministro del tesoro recante talune modifiche alle previsioni di bilancio e, inoltre, da un decreto relativo alle modalità per l'istruzione delle domande e per l'erogazione dei premi, che doveva essere adottato di concerto dal ministro dell'agricoltura e foreste e dal ministro della sanità.
Il decreto del ministro del tesoro veniva emanato solo il 30 dicembre 1971, il che rendeva necessario il nuovo decreto 27

marzo 1972 per lo stanziamento di un capitale aggiuntivo per l'esercizio finanziario 1972.

Il decreto interministeriale del ministro dell'agricoltura e foreste e del ministro della sanità veniva emanato solo in data 22 marzo 1972. Esso non contiene che pochissime disposizioni d'attuazione propriamente dette; in sostanza, è una pura e semplice riproduzione delle norme dei regolamenti comunitari, che si considerano recepite nell'ordinamento interno italiano. Questo modo di procedere è affatto contestabile; vista la data del decreto, la Commissione non ha avuto la possibilità di far valere le proprie obiezioni in merito nel parere motivato del 21 febbraio 1972.

Il decreto interministeriale 22 marzo 1972 è anche su un altro punto in contrasto con le norme comunitarie. Esso non tiene conto infatti del regolamento del Consiglio 26 marzo 1970, n. 580, che modifica il regime dei premi di macellazione (GU n. L 70, pag. 30), regolamento che aveva prorogato dal 30 aprile al 30 giugno 1970 il termine per la macellazione di talune vacche.

L'effettivo pagamento dei premi di macellazione ha avuto luogo in Italia solo a partire dalla fine del mese di ottobre 1972. Va osservato, tuttavia, che i primi versamenti sono stati imposti da pronunzie giurisdizionali di cui le autorità italiane rifiutano, del resto, di accettare tutte le conseguenze, in particolare per quanto riguarda il pagamento degl'interessi.

Il notevole ritardo nella promulgazione delle norme d'attuazione ha portato comunque alla conseguenza che i premi non hanno potuto e non potranno essere corrisposti entro i termini stabiliti dalla normativa comunitaria. Inoltre, il campo d'applicazione del regime dei premi è stato indebitamente ristretto, essendone state escluse determinate razze bovine, mentre non è stata ammessa la proroga del termine per la macellazione.

Da quanto precede risulta che gli agricoltori italiani sono stati posti, per quanto riguarda i premi di macellazione, in una situazione più sfavorevole di quella degli agricoltori degli altri Stati membri, in spregio del principio fondamentale che prescrive l'applicazione uniforme dei regolamenti nell'intera Comunità.

b) Quanto ai premi di mancata messa in commercio, nessun provvedimento d'attuazione è stato adottato dalla Repubblica italiana.

Gli argomenti svolti dal Governo di quest'ultima nel presente procedimento, per giustificare l'inadempimento, sono infondati.

Questioni relative all'opportunità economica o politica delle disposizioni regolamentari di cui trattasi non possono essere sollevate nella fase contenziosa del procedimento ex art. 169, tanto più che, nella fase precontenziosa, per giustificare l'inerzia della Repubblica italiana nell'attuare i regolamenti sono state addotte unicamente le lungaggini dell'iter parlamentare.

Va osservato, d'altra parte, che la Repubblica italiana, come gli altri Stati membri, è stata intimamente associata alla concezione e all'elaborazione dei regolamenti di cui è causa; in questa fase, le autorità italiane hanno avuto la possibilità di far valere tutti gli argomenti che — sotto il profilo tecnico o politico — esse consideravano utili e necessari tanto nell'interesse generale della Comunità, quanto nell'interesse particolare dell'Italia. Poiché, tuttavia, questi argomenti non sono stati ritenuti validi dal Consiglio, i regolamenti nn. 1975/69 e 2195/69, adottati all'unanimità, dovevano essere applicati in Italia come in tutti gli altri Stati membri. Il governo italiano aveva il dovere d'insistere presso gli organi parlamentari nazionali, per indurli ad adottare i necessari provvedimenti d'attuazione. Qualora si fossero effettivamente manifestate difficoltà di ordine tecnico, inerenti alla struttura dell'agricoltura nazionale, il governo italiano avrebbe dovuto prospettarle alle autorità comunitarie, chiedendo eventualmente che venissero apportate determinate modifiche ai regolamenti in questione. Ora, la Repubblica italiana ha optato per una soluzione di comodo, rinunciando sem-

plicemente ad applicare i regolamenti. Un atteggiamento del genere è inammissibile nell'ambito della Comunità.
È inesatto che le autorità comunitarie abbiano riconosciuto l'inadeguatezza dei provvedimenti adottati per limitare le eccedenze nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari. In realtà, il regime dei premi di mancata messa in commercio è stato considerato fin dall'origine un regime transitorio, com'è dimostrato dall'art. 13 del regolamento n. 1975/69. Il regolamento n. 1290/71, che abolisce i premi, è giustificato dal fatto che la situazione era migliorata e che perciò non era più giustificata l'attribuzione di altri premi.
c) La difesa del governo italiano, il quale persiste nell'invocare norme di bilancio o prassi amministrative interne per giustificare il proprio inadempimento, è in aperta contraddizione con la giurisprudenza della Corte. Questa ha dichiarato che i ricorsi tendenti all'accertamento di un'inadempienza degli Stati membri sono volti a tutelare gli interessi comunitari sanciti dal trattato, di fronte all'inerzia o alla resistenza degli Stati membri. Nella fattispecie, ci si trova di fronte all'inerzia dello Stato italiano nel caso dei premi di macellazione, ed alla sua resistenza espressamente ammessa per quanto riguarda i premi per la mancata messa in commercio. Ora, il conseguimento degli scopi della Comunità esige che le norme del diritto comunitario, contenute nello stesso trattato o adottate in forza di esso, si applichino incondizionatamente, nello stesso momento e con identica efficacia, nell'intero territorio della Comunità, senza che gli Stati membri possano opporvisi in qualsivoglia modo.
Stando così le cose, è impossibile negare che la Repubblica italiana abbia mancato agli obblighi impostile, nell'ambito della disciplina agricola comunitaria, dai regolamenti nn. 1975/69 e 2195/69 in relazione all'art. 5 del trattato CEE.
Il *Governo italiano* fa una distinzione fra il regime dei premi per la macellazione delle vacche e quello dei premi di mancata messa in commercio del latte e dei prodotti lattiero-caseari.

a) Per quanto riguarda il premio di macellazione, i fondi necessari sono stati stanziati, sia pure con increscioso ritardo, e gli organi periferici dell'amministrazione dispongono ormai dei crediti che consentiranno loro di procedere all'effettiva erogazione dei premi entro brevissimo tempo.
È ben vero che non è contestabile il ritardo con cui avviene l'effettiva erogazione dei premi rispetto ai termini previsti dai regolamenti comunitari. Va peraltro considerato che il reperimento dei fondi necessari al finanziamento del regime dei premi ha dato luogo a talune difficoltà, data la concomitanza di diversi e gravi impegni finanziari che lo Stato italiano si è trovato a dover affrontare contemporaneamente, al fine di avviare a soluzione i problemi nascenti dall'adeguamento delle strutture economiche e sociali del paese ai nuovi modi di produzione e alle nuove esperienze sociali. Un'altra causa di ritardo risiede nel fatto che il problema dei premi di macellazione è stato affrontato unitamente a quello dei premi di mancata messa in commercio del latte e dei prodotti derivati, in ordine al quale si sono profilate gravi perplessità che consigliavano il provvisorio accantonamento della questione.
Il problema del pagamento degl'interessi è esclusivamente disciplinato dal diritto interno, ed è irrilevante nell'ordinamento comunitario.
Stando così le cose, la prosecuzione dell'azione della Commissione non ha alcuna costruttiva ed utile finalità; essa avrebbe solo l'effetto — inutilmente punitivo — di sottolineare le temporanee difficoltà in cui si è trovato lo Stato italiano.

b) Per quanto riguarda i premi di mancata messa in commercio del latte e dei prodotti lattiero caseari, gli interventi relativi a questo settore sono apparsi irrealizzabili in Italia. Non solo l'immediata ed integrale esecuzione di disposizioni intese ad incentivare artificiosamente la rinunzia a porre in commercio il latte avrebbe dato luogo, date le condizioni particolari dell'economia italiana, ed in ispecie quelle delle più depresse regioni

meridionali, a gravissimi inconvenienti per l'agricoltura del paese, caratterizzata da una carenza produttiva; ma, inoltre, l'applicazione della normativa comunitaria era materialmente impossibile: dati il tipo di allevamento e la struttura della maggior parte delle aziende agricole italiane, non si disponeva dei dati statistici necessari per la sorveglianza e il controllo delle quantità di latte non messo in commercio, al fine dell'attuazione dei regolamenti.

Nell'ambito della presente causa non si tratta di mettere in dubbio l'opportunità o la legittimità di determinate norme comunitarie, ma di far ammettere le ragioni obiettive per cui esse si sono dimostrate inapplicabili in una data situazione. La Repubblica italiana, data la struttura attuale della sua agricoltura, si è trovata nella materiale impossibilità di dare attuazione, nel suo territorio, alla disciplina comunitaria relativa ai premi di rinunzia alla messa in commercio.

Dai documenti ufficiali delle sedute del Consiglio in data 16 luglio e 12 settembre 1969 risulta chiaramente che la delegazione italiana, nel corso dei lavori preparatori per l'adozione del regolamento n. 1975/69, aveva espresso le più formali riserve quanto alla possibilità di pratica attuazione dei provvedimenti in esame.

D'altra parte, le autorità italiane, pur sensibili all'esigenza di un leale e integrale adempimento degli obblighi comunitari, erano venute a conoscenza di talune perplessità sorte anche in sede comunitaria sulla razionalità delle misure disposte in materia di premi per la mancata messa in commercio del latte.

Tutte queste considerazioni inducevano il Parlamento a stralciare dal disegno di legge sottopostogli le disposizioni relative al regime dei premi per la mancata messa in commercio del latte e dei prodotti lattiero-caseari, e a rimandare la decisione in proposito.

Frattanto, del resto, anche le autorità comunitarie modificavano il proprio orientamento circa il tipo d'interventi in materia, in relazione ai pareri negativi che da più parti venivano formulati sull'istituzione di un regime di premi il quale veniva ad incentivare indiscriminatamente una dispersione di risorse che, forse giustificata nelle zone caratterizzate da eccedenze di produzione, appariva addirittura aberrante in zone deficitarie. Nel periodo successivo, le autorità comunitarie hanno modificato l'indirizzo della loro politica, specialmente nei confronti di zone con carenze produttive di alimenti di prima necessità.

In ogni caso, allo stato attuale non vi è più la materiale possibilità di adempiere con effetto retroattivo gli obblighi che avrebbero dovuto essere adempiuti nel periodo considerato dalle disposizioni comunitarie di cui trattasi. D'altra parte, la mancata immediata attuazione in Italia del regime di premi per mancata messa in commercio del latte e dei prodotti derivati ha evitato, in definitiva, un aggravarsi delle deplorevoli deficienze del settore, scongiurando una crisi che poteva rivelarsi nociva per l'intera economia comunitaria.

In tali condizioni, al governo italiano apparirebbe conforme allo spirito del trattato che la Commissione rinunciasse alla prosecuzione di un giudizio il quale ormai, allo stato attuale, potrebbe avere solo valore formalistico e legalistico, ma sarebbe privo di qualsiasi scopo concreto. Questo è stato, d'altra parte, l'atteggiamento della Commissione in situazioni analoghe.

La prosecuzione dell'azione promossa dalla Commissione non sembra quindi giustificata; qualora il ricorso non venga ritirato, la Corte dovrebbe definire la vertenza dichiarando cessata la materia del contendere.

In diritto

1 Con atto depositato in cancelleria il 3 luglio 1972, la Commissione ha proposto, in forza dell'art. 169 del trattato CEE, un ricorso diretto a far accertare che, non prendendo i provvedimenti necessari a consentire l'effettiva e tempestiva applicazione sul suo territorio del regime di premi per la macellazione delle vacche da latte (in prosieguo: «premi di macellazione») e di premi per la rinunzia a mettere in commercio i prodotti lattiero-caseari (in prosieguo: «premi di mancata messa in commercio»), la Repubblica italiana ha mancato agli obblighi impostile dal regolamento del Consiglio 6 ottobre 1969 n. 1975 («che istituisce un regime di premi di macellazione delle vacche e di premi di non commercializzazione del latte e dei prodotti lattiero-caseari», GU n. L 252, pag. 1) e dal regolamento della Commissione 4 novembre 1969 n. 2195, che stabilisce le modalità di applicazione relative al regime di cui sopra (GU n. L 278, pag. 6).

2 Il regolamento n. 1975/69, modificato fra l'altro dal regolamento del Consiglio 26 marzo 1970 n. 580 (GU n. L 70, pag. 30) ha istituito — allo scopo di ridurre le eccedenze di latte e di prodotti lattiero-caseari esistenti a quell'epoca nella Comunità — un regime di premi destinati a promuovere la macellazione delle vacche da latte e la rinunzia a mettere in commercio il latte e i suoi derivati. Le modalità di applicazione di tale regime venivano stabilite dalla Commissione col regolamento n. 2195/69, in seguito più volte modificato e completato. In forza di queste disposizioni, gli Stati membri dovevano adottare, entro i termini stabiliti, un complesso di provvedimenti d'attuazione per quanto riguarda in particolare la presentazione e il controllo delle domande degli agricoltori, la registrazione dell'impegno dei richiedenti ad astenersi totalmente e definitivamente dalla produzione o dalla cessione di latte, la comunicazione alla Commissione del numero e del peso delle domande presentate, il controllo dell'adempimento delle obbligazioni contratte, infine il versamento dei premi agli aventi diritto.

3 Per quanto riguarda in primo luogo i premi di macellazione, i regolamenti sopra menzionati fissavano, per la presentazione delle domande al competente organo nazionale, il periodo dal 1° al 20 dicembre 1969, e il periodo dal 9 febbraio al 30 aprile 1970 per la macellazione, con proroga di 30 giorni dalla data del parto per le vacche da latte che avrebbero partorito fra il 1° aprile e il 31 maggio 1970. Il pagamento dei premi doveva aver luogo, in base a quanto stabilito dagli artt. 4 del regolamento n. 1975/69 e 10 del regolamento n. 2195/69, entro due mesi dalla presentazione della prova dell'avvenuta macellazione, eccettuato il caso degli agricoltori con più di cinque

vacche da latte, ai quali la seconda metà del premio andava corrisposta dopo tre anni.

4 Per quanto riguarda, in secondo luogo, i premi di mancata messa in commercio, le domande dovevano essere presentate all'organo nazionale competente a partire dal 1° dicembre 1969, mentre il primo acconto andava corrisposto entro i tre mesi successivi all'assunzione dell'impegno.

5 In seguito al miglioramento della situazione nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari il Consiglio, col regolamento 21 giugno 1971 n. 1290 (GU n. L 137, pag. 1), abrogava il regime di premi per la macellazione e per la mancata messa in commercio istituito dal regolamento n. 1975/69.

6 In conseguenza dell'entrata in vigore dei regolamenti nn. 1975/69 e 2195/69, il governo italiano presentava al Parlamento un progetto di legge contenente le norme necessarie per l'attuazione, in Italia, del regime dei premi di macellazione e di mancata messa in commercio. Con circolare 23 marzo 1970, il ministro dell'agricoltura impartiva direttive agli ispettorati provinciali, in merito all'istruzione delle domande già presentate, in attesa dell'approvazione del provvedimento legislativo che doveva, fra l'altro, rendere disponibili i fondi occorrenti per la pratica applicazione dei regolamenti. Secondo le allegazioni del governo italiano, essendo emersi dei dubbi — nel corso del dibattito parlamentare — circa l'opportunità di dare attuazione alle norme comunitarie relative ai premi per la rinunzia alla messa in commercio, le afferenti disposizioni del progetto di legge sono state stralciate e il Parlamento ha rinviato ogni decisione in proposito. Stando così le cose, per il regime dei premi di mancata messa in commercio non è stato adottato nella Repubblica italiana alcun provvedimento d'attuazione.

7 La legge 26 ottobre 1971 n. 935, recante «applicazione dei regolamenti comunitari nel settore zootecnico e in quello lattiero-caseario» (pubblicata nella Gazzetta ufficiale n. 294 del 22 novembre 1971), contiene unicamente disposizioni che autorizzano il governo ad adottare i provvedimenti d'attuazione relativi al pagamento dei premi di macellazione e pongono a disposizione i mezzi finanziari occorrenti per questi soli premi. Per l'attuazione di questa legge, all'applicazione pratica del regime di premi di macellazione si è provveduto con un decreto del 22 marzo 1972, mentre un decreto successivo, in data 27 marzo 1972, ha posto a disposizione dell'amministrazione i mezzi finanziari occorrenti. In base ai dati forniti in corso di causa, il versamento dei premi agli aventi diritto ha avuto effettivamente inizio negli ultimi giorni dell'ottobre 1972.

Sull'eccezione preliminare

8 La convenuta, senza entrare nel merito della controversia, sostiene che, tenuto conto delle circostanze, il giudizio promosso dalla Commissione non ha più ragione d'essere proseguito. Essendo state infatti superate le difficoltà che avevano in un primo tempo ritardato il pagamento dei premi di macellazione, il pagamento stesso sarebbe in corso e sarebbe quindi venuta meno la ragione d'essere dell'azione esperita dalla Commissione. Quanto alla mancata corresponsione del premio per la rinunzia alla messa in commercio, la situazione sarebbe nel frattempo divenuta irreversibile, per il motivo che non sarebbe più materialmente possibile adempiere con effetto retroattivo gli obblighi che avrebbero dovuto essere adempiuti nel periodo stabilito dalle norme comunitarie di cui trattasi. Stando così le cose, l'azione della Commissione sarebbe divenuta priva di oggetto sotto entrambi i profili, di guisa che la Corte non potrebbe che dichiarare il non luogo a statuire.

9 L'oggetto del ricorso proposto a norma dell'art. 169 è determinato dal parere motivato della Commissione e, pure nel caso in cui l'inosservanza sia stata sanata dopo scaduto il termine stabilito a norma del 2° comma dello stesso articolo, vi è interesse alla prosecuzione del giudizio. Questo interesse sussiste, nel presente caso in quanto, per quel che riguarda i premi di macellazione, l'obbligo imposto alla Repubblica italiana è lungi dall'essere stato completamente adempiuto, è tuttora irrisolta la questione del pagamento degl'interessi di mora agli aventi diritto e le censure formulate dalla Commissione in corso di causa riguardano non solo il ritardo nell'attuazione dei regolamenti, ma pure determinate modalità d'applicazione che avrebbero ridotto la portata dei regolamenti stessi.

10 Per quanto riguarda la mancata attuazione delle norme relative ai premi per la rinunzia alla messa in commercio, la convenuta non può assolutamente invocare, per sottrarsi ad un'azione giudiziaria, il fatto compiuto di cui è essa stessa l'autrice.

11 Oltracciò, di fronte al ritardo nell'adempiere un obbligo o al rifiuto definitivo di adempierlo, la sentenza pronunciata dalla Corte in forza degli artt. 169 e 171 del trattato può avere pratica rilevanza come fondamento della responsabilità eventualmente incombente allo Stato membro — a causa dell'inadempimento — nei confronti di altri Stati membri, della Comunità o dei singoli.

12 L'eccezione preliminare sollevata dalla convenuta va quindi disattesa.

Nel merito

13 È opportuno esaminare separatamente il modo in cui la convenuta ha dato attuazione alle norme relative ai premi di macellazione e il rifiuto di dare attuazione alle norme relative ai premi di mancata messa in commercio.

1. Quanto ai premi di macellazione

14 Per l'applicazione pratica del regime dei premi di macellazione i regolamenti del Consiglio e della Commissione hanno stabilito dei termini precisi. L'osservanza di questi termini era indispensabile per l'efficacia dei provvedimenti di cui trattasi, posto che questi potevano raggiungere in pieno il loro scopo solo a condizione di essere applicati simultaneamente in tutti gli Stati membri, nel momento stabilito in funzione della finalità politico-economica perseguita dal Consiglio. Se ciò non bastasse, come questa Corte ha affermato nella sentenza 17 maggio 1972 (causa 93-71, Orsolina Leonesio/Ministero dell'agricoltura delle Repubblica italiana, domanda di pronunzia pregiudiziale proposta dal Pretore di Lonato), i regolamenti nn. 1975/69 e 2195/69 attribuivano agli agricoltori il diritto al pagamento del premio, a partire dal momento in cui fossero soddisfatte tutte le condizioni poste dai regolamenti stessi. Ne consegue che il ritardo con cui la Repubblica italiana ha dempiuto gli obblighi impostile dall'istituzione del regime di premi di macellazione costituisce di per sé inadempimento degli obblighi stessi.

15 A parte questo ritardo nell'adempimento, la Commissione ha formulato determinate censure a proposito del modo in cui la Repubblica italiana ha dato pratica applicazione alle norme del regime di cui trattasi. Tali censure riguardano, più precisamente, il fatto che le norme comunitarie sarebbero state svisate dal metodo di applicazione seguito dalle autorità italiane, come pure il fatto che dette autorità non avrebbero tenuto conto di una proroga del termine per la macellazione.

16 Mentre la legge italiana n. 935 si limita alle disposizioni finanziarie occorrenti per l'attuazione del regime dei premi di macellazione, autorizzando al tempo stesso il governo ad adottare i provvedimenti amministrativi opportuni per l'applicazione dei regolamenti comunitari, il decreto 22 marzo 1972 stabilisce, all'art. 1, che le disposizioni dei regolamenti «si intendono recepite nel presente decreto». In sostanza detto decreto, a parte qualche disposizione d'attuazione di carattere nazionale, si limita a riprodurre le disposizioni dei regolamenti comunitari.

17 Procedendo in questo modo, il governo italiano ha creato un equivoco per quanto riguarda sia la natura giuridica delle norme da applicarsi, sia il momento della loro entrata in vigore. A norma degli artt. 189 e 191 del trattato, infatti, i regolamenti sono di per sé direttamente efficaci in tutti gli Stati membri ed entrano in vigore, per il semplice fatto della loro pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale* delle Comunità, alla data in essi stabilita ovvero, in mancanza, nel momento stabilito dal trattato. Sono quindi in contrasto col trattato le modalità di attuazione che possano avere la conseguenza di ostacolare l'efficacia diretta dei regolamenti comunitari e di comprometterne quindi la simultanea ed uniforme applicazione nell'intera Comunità.

18 Inoltre, le disposizioni d'attuazione contenute sia nella legge n. 935, sia nel decreto 22 marzo 1972, non tengono conto della proroga del termine per la macellazione, proroga stabilita dal regolamento n. 580/70, di guisa che gli agricoltori italiani sono stati indotti in errore per quanto riguarda l'ampliamento del termine per la macellazione delle vacche aventi partorito fra il 1° aprile e il 30 maggio 1970. L'inadempimento della Repubblica italiana è dunque accertato in ragione, non solo del ritardo nell'adempimento, ma anche di determinate modalità di applicazione stabilite dal decreto.

2. Quanto ai premi di mancata messa in commercio

19 La mancata attuazione dei regolamenti nn. 1975/69 e 2195/69, nella parte relativa ai premi per la rinunzia alla messa in commercio è dovuta al volontario rifiuto delle autorità italiane. La convenuta motiva il rifiuto con la difficoltà — date le particolari caratteristiche dell'agricoltura italiana ed al tempo stesso la mancanza di un'adeguata infrastruttura amministrativa — di garantire un'efficace e seria azione di sorveglianza e di controllo sulle quantità di latte non messe in commercio, da destinare ad altri scopi. In ogni modo, secondo il governo italiano, i provvedimenti destinati a limitare la produzione di latte sarebbero stati incompatibili con le esigenze dell'economia italiana, caratterizzata da un'insufficiente produzione di alimenti. In sede di lavori preparatori del regolamento del Consiglio n. 1975/69, la delegazione italiana avrebbe posto in rilievo tali inconvenienti ed avrebbe formulato precise riserve a proposito della pratica applicazione del regolamento. Stando così le cose, non si potrebbe far carico alla Repubblica italiana di aver rifiutato di dare attuazione, sul suo territorio, a norme messe in vigore malgrado l'opposizione da essa manifestata.

20 In forza dell'art. 43, n. 2, 3° comma, del trattato — che costituisce il fondamento del regolamento n. 1975/69 — i regolamenti sono validamente emanati

dal Consiglio qualora siano soddisfatte le condizioni indicate in dette disposizione. A norma dell'art. 189, il regolamento è obbligatorio «in tutti i suoi elementi» per gli Stati membri. È quindi inammissibile che uno Stato membro applichi in modo incompleto o selettivo un regolamento della Comunità, in guisa da paralizzare determinate parti della legislazione comunitaria nei confronti delle quali abbia manifestato la propria opposizione, ovvero ch'esso ritenga in contrasto con determinati interessi nazionali.

21 In particolare, trattandosi dell'attuazione di un provvedimento di politica economica destinato ad eliminare le eccedenze di determinati prodotti, lo Stato membro che ometta di adottare, entro il termine stabilito e simultaneamente agli altri Stati membri, le disposizioni di sua spettanza pregiudica l'efficacia del provvedimento comune, procurandosi al tempo stesso, grazie alla libera circolazione delle merci, un indebito vantaggio a detrimento degli altri Stati membri.

22 Per quanto riguarda l'argomento della convenuta relativo ai lavori preparatori del regolamento n. 1975/69, la portata obiettiva delle norme emananti dalle istituzioni comuni non può essere modificata dalla riserve od obiezioni che gli Stati membri abbiano formulato in occasione della loro elaborazione. Così pure, le difficoltà di applicazione rivelatesi in sede di attuazione di un atto comunitario non consentono allo Stato membro di dispensarsi unilateralmente dall'osservanza dei propri obblighi. La struttura istituzionale della Comunità offriva allo Stato membro interessato i mezzi per ottenere che si tenessero nel debito conto gli inconvenienti da esso lamentati, senza intaccare i principi del mercato comune né ledere i legittimi interessi degli altri Stati membri.

23 In proposito, l'esame dei regolamenti di cui è causa e degli atti che li hanno modificati dimostra che, sotto più di un profilo, il legislatore comunitario ha tenuto conto, mediante apposite clausole, della situazione particolare della Repubblica italiana. Le eventuali difficoltà di applicazione invocate dalla convenuta non possono quindi servire da giustificazione.

24 Nel consentire agli Stati membri di trarre vantaggio dalla Comunità, il trattato impone loro l'obbligo di osservarne le norme. Il fatto che uno Stato, in considerazione dei propri interessi nazionali, rompa unilateralmente l'equilibrio tra i vantaggi e gli oneri derivanti dalla sua appartenenza alla Comunità, lede l'uguaglianza degli Stati membri dinanzi al diritto comunitario e determina

discriminazioni a carico dei loro cittadini, in primissimo luogo di quelli dello Stato che trasgredisce le norme comunitarie.

25 Questo venir meno ai doveri di solidarietà accettati dagli Stati membri con la loro adesione alla Comunità scuote dalle fondamenta l'ordinamento giuridico comunitario. Rifiutando volontariamente di dare attuazione sul suo territorio ad uno dei regimi istituiti dai regolamenti nn. 1975/69 e 2195/69, la Repubblica italiana è venuta meno, in modo grave, agli obblighi ad essa incombenti per il fatto della sua appartenenza alla Comunità economica europea.

Sulle spese

26 A norma dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, il soccombente è condannato alle spese. La convenuta è rimasta soccombente.

Per questi motivi,

letti gli atti di causa,
sentita la relazione del giudice relatore,
sentite le difese orali delle parti,
sentite le conclusioni dell'avvocato generale,
visto il trattato istitutivo della Comunità economica europea, in ispecie gli artt. 43, 169, 171, 189 e 191,
visto il protocollo sullo statuto della Corte di giustizia della Comunità economica europea,
visto il regolamento di procedura della Corte di giustizia delle Comunità europee,

LA CORTE,

respinta ogni altra conclusione più ampia o contraria, dichiara e statuisce:

1° **La Repubblica italiana — non adottando i provvedimenti necessari per consentire l'effettiva e tempestiva applicazione sul suo territorio del regime di premi per la macellazione delle vacche da latte e per la rinunzia a mettere in commercio il latte e i suoi derivati, è venuta meno agli obblighi impostile dal regolamento del Consiglio 6 ottobre**

1969, n. 1975 e dal regolamento della Commisione 4 novembre 1969 n. 2195.

2° La convenuta è condannata alle spese di causa.

Lecourt Monaco Pescatore

Donner Mertens de Wilmars

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 7 febbraio 1973.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente

R. Lecourt

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE HENRI MAYRAS DELL'11 GENNAIO 1973 [1]

Signor Presidente,
Signori Giudici,

I — Gli antefatti

Nell'autunno 1969 il mercato comune era minacciato da crescenti e gravi eccedenze della produzione del latte e dei prodotti derivati, mentre si registrava una certa penuria nel settore della carne bovina. Per arginare questa massiccia e pericolosa produzione lattiera, il 6 ottobre 1969, su proposta della Commissione, il Consiglio emanava il regolamento n. 1975/69, con cui si istituiva in via temporanea un doppio sistema di premi: vi era un premio per la macellazione della vacche lattifere, un secondo tipo di premio era promesso agli agricoltori che si impegnavano a non produrre né distribuire latte e prodotti derivati.

I premi di macellazione spettavano solo agli allevatori che, possedendo almeno due vacche lattifere, s'impegnavano a rinunciare totalmente a produrre latte e a far macellare entro il 30 aprile 1970 tutte le vacche lattifere di loro proprietà.

I premi antiproduzione spettavano invece agli allevatori che possedevano più di 10 vacche lattifere e che s'impegnavano a rinunciare in modo assoluto e definitivo ad alienare, a titolo gratuito od oneroso, latte e prodotti derivati.

Il 50 % dell'onere finanziario dell'operazione sarebbe stato posto a carico del Fondo europeo agricolo d'orientamento e di garanzia.

Con il regolamento n. 2195/69 del 4 novembre successivo, la Commissione ha stabilito le modalità d'applicazione del sistema imponendo agli Stati membri di adottare i provvedimenti necessari a far entrare in vigore le disposizioni di legge entro i termini stabiliti dalle istituzioni comunitarie.

Le domande per ottenere il premio di

1 — Traduzione dal francese.