

SENTENZA DELLA CORTE
DELL'8 FEBBRAIO 1973 ¹

Commissione delle Comunità europee
contro Repubblica italiana

«Premi per l'estirpazione di alberi da frutta»

Causa 30-72

Massime

Stati membri — Obblighi — Adempimento — Ordinamento interno — Adattamento
(Trattato CEE, artt. 5 e 189)

Uno Stato membro non può invocare norme o prassi del proprio ordinamento interno, in particolare norme o prassi di bilancio, per giustificare l'inosservanza degli obblighi e dei termini contemplati dai regolamenti comunitari. In conformità degli obblighi generali imposti agli Stati membri dall'art. 5 del

trattato, esso deve infatti comportarsi, sul piano interno, in modo coerente col fatto di appartenere alla Comunità e deve, se del caso, modificare l'iter degli stanziamenti in bilancio in modo ch'esso non costituisca un ostacolo per il tempestivo adempimento degli obblighi incombitigli nell'ambito del trattato.

Nella causa 30-72,

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dal suo consigliere giuridico sig. Giancarlo Olmi, in qualità di agente, e con domicilio eletto in Lussemburgo, presso il suo 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 in Lussemburgo, presso la sede dell'ambasciata d'Italia,

convenuta,

¹ — Lingua processuale: l'italiano.

causa avente ad oggetto l'accertamento del fatto che la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi imposti dai regolamenti (CEE) n. 2517/69 del Consiglio e n. 2637/69 della Commissione, per non aver adottato tutte le disposizioni necessarie al fine di dare effettiva attuazione, nel suo territorio, al regime di premi per l'estirpazione di alberi da frutta,

LA CORTE,

composta dai signori: R. Lecourt, presidente, R. Monaco e P. Pescatore, presidenti di Sezione, A. M. Donner, H. Kutscher (relatore), C. O'Dalaigh e M. Sørensen, giudici;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

In fatto

I — Gli antefatti e il procedimento

Gli antefatti e le varie fasi del procedimento si possono riassumere come segue:

1. a) Considerando, fra l'altro, «che i mercati comunitari delle mele, delle pere e delle pesche sono caratterizzati da un certo inadeguamento quantitativo e qualitativo dell'offerta alla domanda», il Consiglio adottava, il 9 dicembre 1969, il regolamento (CEE) n. 2517/69 «che definisce alcune misure per il risanamento della produzione di frutta nella Comunità», regolamento entrato in vigore il 1° gennaio 1970 (GU n. L 318, pag. 5). Talune disposizioni di questo testo venivano

modificate col regolamento (CEE) del Consiglio 7 dicembre 1970, n. 2476 (GU n. L 266, pag. 2). Tenuto conto delle modifiche, le disposizioni del regolamento n. 2517/69 che sono rilevanti nella fattispecie si possono riassumere come segue:

Ai sensi dell'art. 1, «gli agricoltori della Comunità produttori di frutta beneficiano, a loro richiesta . . . , di un premio per l'estirpazione di meli, peri e peschi», i presupposti per l'attribuzione del premio dovevano essere fissati dalla Commissione, su parere del Comitato di gestione. Le domande relative dovevano essere presentate entro il 1° marzo 1971; l'attribuzione del premio era subordinata all'impegno scritto, da parte del beneficia-

rio, di far effettuare entro il 1° marzo 1973 l'estirpazione degli alberi da frutta per i quali veniva chiesto il premio, e di rinunciare, per un periodo di cinque anni, a piantare nella propria azienda nuovi meli, peri e peschi (art. 2). L'importo del premio «è pagato in un unico versamento quando il richiedente fornisce la prova di aver effettivamente proceduto all'estirpazione» (art. 3, n. 2, modificato); il Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia rimborsava agli Stati il 50 % dei premi pagati (art. 7).

b) In forza del regolamento n. 2517/69, il 24 dicembre 1969 la Commissione adottava il regolamento (CEE) n. 2637/69, «che fissa l'importo e le condizioni per la concessione del premio per l'estirpazione di meli, peri e peschi» (GU n. L 327, pag. 31). Questo regolamento, entrato in vigore il 1° gennaio 1970 e parzialmente modificato dal regolamento (CEE) 18 dicembre 1970, n. 2565 (GU n. L 275, pag. 22) dispone fra l'altro quanto segue:

«La domanda per la concessione del premio è presentata presso l'autorità competente designata da ciascuno Stato membro» e deve contenere determinate indicazioni (art. 4). «Dopo aver ricevuto la richiesta, l'agente designato dall'autorità competente procede alla verifica» delle suddette indicazioni; quindi, dopo aver registrato l'impegno assunto dall'interessato, di rinunciare per un periodo di cinque anni ad effettuare nuovi impianti di alberi da frutta, l'autorità competente «constata che la richiesta è accettabile» (art. 5). «A richiesta dell'interessato, l'agente designato dall'autorità competente constata che l'estirpazione è stata effettuata e attesta il periodo in cui ha avuto luogo» (art. 6). «Il coltivatore fornisce la prova di cui all'art. 3, n. 2, del regolamento (CEE) n. 2517/69 mediante presentazione all'autorità competente dell'attestato di cui all'art. 6» (art. 7).

2. a) Con circolare n. 7 del 14 febbraio 1970, il ministero italiano dell'agricoltura e foreste richiamava l'attenzione delle competenti autorità locali sul regolamento n. 2517/69. Mentre faceva riserva

«d'impartire, appena possibile, le opportune istruzioni per la concessione del premio», esso vietava l'erogazione di contributi per l'impianto di meli, peri e pescheti.

Nella circolare n. 17 del 12 maggio 1970, lo stesso ministero

- dopo aver illustrato le finalità dei regolamenti nn. 2517/69 e 2637/69, ne riportava alcuni punti essenziali;
- impartiva precise istruzioni circa la presentazione delle domande per l'attribuzione del premio, la loro registrazione, il sopralluogo per la verifica dei dati contenuti nella domanda, l'emanazione del «decreto di concessione del premio», la constatazione, a richiesta dell'interessato, dell'avvenuta estirpazione, l'erogazione del premio e i provvedimenti da adottare qualora il beneficiario, nonostante l'impegno assunto, avesse proceduto alla piantagione di nuovi alberi.

I moduli da usare nelle varie fasi dell'istruttoria (domande, verbale della stima, ecc.) erano allegati a questa circolare, che terminava nel seguente modo:

«Precisati gli adempimenti che dovranno essere osservati per la concessione ed il pagamento dei premi di estirpazione, questo ministero fa presente che gli assessorati e gli ispettorati, nelle more dell'emanazione del provvedimento legislativo con il quale saranno posti a disposizione i fondi necessari per l'attuazione delle provvidenze di cui trattasi, dovranno limitarsi, per il momento, a dare conveniente pubblicità alle provvidenze medesime e ad accettare le domande che saranno presentate dai produttori agricoli interessati».

Il 26 novembre 1970, lo stesso ministero inviava agli organi locali la circolare n. 24, in cui si leggeva fra l'altro:

«Poiché, ad oggi, il provvedimento legislativo di cui trattasi non è stato ancora emanato né si può prevedere quando potrà esserlo, e poiché, peraltro, da parte di vari ispettorati provinciali dell'agricoltura, di enti, associazioni e privati vengono rivolte vive sollecitazioni a questa amministrazione per una sollecita attuazione del provvedimento comunitario, lo

scrivente, tenuto anche conto dei tempi tecnici utili per l'estirpazione dei fruttiferi di cui innanzi, è venuto nella determinazione di consentire agli ispettorati interessati all'iniziativa di dare corso all'effettuazione dei sopralluoghi preventivi. Stante l'impossibilità da parte degli ispettorati di assumere formali impegni relativamente alla concessione dei premi in parola se non dopo l'avvenuta emanazione del provvedimento di legge di cui si è fatto cenno, si fa presente che i medesimi, a seguito dei sopralluoghi preventivi che effettueranno, potranno, ove ne ravvisino l'opportunità, rilasciare autorizzazioni provvisorie all'estirpazione, precisando tuttavia, in modo esplicito, nell'autorizzazione stessa che nessun impegno assume l'ispettorato in ordine alla concessione del premio, in quanto ogni determinazione in merito potrà essere presa solo in prosieguo di tempo, in relazione ai fondi che saranno posti a disposizione ed ai criteri che saranno stabiliti per l'attuazione delle particolari provvidenze».

b) Con lettera 3 febbraio 1971, dopo aver constatato che, per quanto le era noto, la disciplina instaurata dalle suddette norme non era stata ancora concretamente applicata in Italia, la Commissione richiamava l'attenzione del governo italiano sugli inconvenienti derivanti da tale situazione ed invitava lo stesso governo ad adottare i provvedimenti necessari nel termine di due mesi, decorso il quale essa sarebbe stata costretta «ad iniziare senza indugio i procedimenti contemplati dal trattato per garantire l'applicazione del diritto comunitario». Poiché il governo italiano non dava riscontro a questa lettera, la Commissione iniziava, con lettera 2 giugno 1971, il procedimento contemplato dall'art. 169 del trattato, chiedendo al suddetto governo di farle conoscere le sue osservazioni entro il termine di due mesi. Non avendo ricevuto tali osservazioni, il 14 ottobre 1971 la Commissione esprimeva un parere motivato, ai sensi del suddetto art. 169, nel quale constatava che la Repubblica italiana era venuta meno agli obblighi imposti dai regola-

menti nn. 2517/69 e 2637/69, ed invitava detto Stato membro ad adottare i provvedimenti necessari entro il termine di un mese. La motivazione del parere contiene, fra l'altro, il passo che segue:

«Dalle informazioni in possesso della Commissione risulta che la Repubblica italiana non ha adottato tutti i provvedimenti necessari per l'effettiva applicazione nel suo territorio del suddetto regime di premi per l'estirpazione degli alberi da frutta. In particolare, non sono state ancora adottate le necessarie disposizioni di bilancio, onde permettere il versamento dei premi.

Stante le informazioni della Commissione, nessun premio è stato pertanto corrisposto in Italia per l'estirpazione di alberi da frutta, mentre 11 100 produttori italiani, per una superficie globale di 30 300 ettari, hanno presentato domanda in tal senso entro il 1° marzo 1971».

Questo parere veniva notificato al governo italiano con lettera 19 ottobre 1971.

Con lettera 29 novembre 1971, il rappresentante permanente dell'Italia comunicava alla Commissione che «al fine di soddisfare gli impegni assunti in sede comunitaria e venire altresì incontro alle attese dei produttori nazionali, da parte delle autorità italiane è stato predisposto uno schema di disegno di legge inteso ad acquisire le disponibilità finanziarie per l'erogazione dei premi relativi all'estirpazione dei fruttiferi in questione», testo trasmesso ai ministri interessati il 9 novembre. La questione sarebbe stata iscritta a brevissima scadenza all'ordine del giorno del Consiglio dei ministri, per le necessarie deliberazioni. La lettera terminava con la dichiarazione che le amministrazioni interessate non avrebbero mancato di effettuare ogni possibile intervento perché l'iter legislativo del disegno di legge potesse concludersi con la massima sollecitudine.

Con telex 29 dicembre 1971, in seguito a discussioni svoltesi in occasione della riunione del comitato di gestione per gli ortofrutticoli del 21 dicembre, il direttore generale dell'agricoltura chiedeva all'Italia di fornire le seguenti informazioni complementari:

- «1. Dopo aver verificato le indicazioni contenute nelle domande di concessione dei premi presentate dagli interessati e dopo aver registrato l'impegno dei produttori di cui all'art. 5, 2° comma, del regolamento (CEE) n. 2637/69, l'autorità nazionale competente ha dichiarato ricevibili queste domande?
2. Quali sono le superfici sulle quali sono già state eseguite le operazioni di estirpazione?
3. Per le superfici indicate al punto 2, l'agente designato dall'autorità competente ha constatato le estirpazioni e attestato il periodo in cui hanno avuto luogo tali operazioni?»

Con telex 25 marzo 1972, la rappresentanza permanente dell'Italia rispondeva che da tempo erano state impartite agli ispettorati provinciali dell'agricoltura istruzioni procedurali in merito all'accettazione delle domande relative alla concessione dei premi per l'estirpazione di meli, peri e peschi, nonché per l'esecuzione dei sopralluoghi preventivi. Non era stato tuttavia possibile assumere alcun impegno formale nei confronti degli agricoltori richiedenti, in quanto il provvedimento relativo allo stanziamento dei fondi necessari non aveva completato l'iter legislativo. Quanto alle informazioni richieste ai nn. 2 e 3, la rappresentanza permanente, «in attesa di poter(le) completare», si limitava a comunicare dati definitivi circa le domande di premio pervenute entro il termine stabilito, e le superfici interessate.

3. L'8 giugno 1972, la Commissione ha proposto il presente ricorso.

Il governo italiano ha rinunciato a presentare la controreplica.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. Con lettera 30 novembre 1972, essa ha tuttavia invitato la Commissione a specificare per iscritto quali altri provvedimenti, oltre all'erogazione dei premi, avrebbero dovuto a suo avviso essere adottati dall'Italia, nonché a precisare il termine entro il quale detto Stato

avrebbe dovuto provvedere, al fine di adempiere l'obbligo di emanare tutte le norme necessarie per l'effettiva applicazione sul suo territorio del regime dei premi per l'estirpazione di alberi da frutta. La Commissione ha aderito alla richiesta.

Le parti hanno svolto le loro difese orali nell'udienza del 10 gennaio 1973.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 24 gennaio 1973.

II — Conclusioni delle parti

La *Commissione* conclude che la Corte voglia:

«a) dichiarare che la Repubblica italiana, non avendo adottato l'insieme delle disposizioni idonee a permettere l'effettiva applicazione nel suo territorio del regime di premi per l'estirpazione di alberi da frutta, è venuta meno agli obblighi che le derivano dai regolamenti (CEE) nn. 2517/69 e 2637/69;

b) condannare la Repubblica italiana alle spese».

Il *governo italiano* si oppone a dette conclusioni.

III — I mezzi e gli argomenti delle parti

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

La *Commissione* illustra la situazione propria della produzione e del commercio delle mele, delle pere e delle pesche nella Comunità sottolineando in particolare che, in questo settore, l'offerta — che è del resto di qualità mediocre — è strutturalmente superiore alla domanda, il che provoca ogni anno discese di prezzi e interventi costosi per la sezione garanzia del FEOG. Appunto per ovviare a tali inconvenienti sono stati adottati i regolamenti nn. 2517/69 e 2637/69.

L'applicazione del regime così istituito è stata affidata agli Stati membri, ai quali spetta il compito di emanare le necessarie disposizioni amministrative e finan-

ziarie. Ora, risulta che la Repubblica italiana non ha adottato tutte queste disposizioni e che il regime di premi di cui trattasi non è stato effettivamente applicato nel territorio italiano. Il governo italiano, infatti, benché abbia impartito talune istruzioni agli organi competenti, non è stato tuttavia in grado di fornire informazioni circa l'adempimento dei restanti obblighi imposti dai regolamenti in questione (verifica delle operazioni di estirpazione, attestato relativo al periodo in cui esse hanno avuto luogo, ecc.). Quanto agli obblighi di ordine finanziario, esso ha ammesso, non solo di non aver effettuato alcun pagamento, ma di non aver neppure assunto alcun «impegno formale» nei confronti dei richiedenti. Queste omissioni hanno ostacolato il ristabilirsi dell'equilibrio sul mercato comunitario, determinando un aumento degli oneri a carico della sezione garanzia del FEAOG e causando grave danno ai produttori italiani interessati. Tutto ciò costituisce violazione dei regolamenti nn. 2517/69 e 2637/69.

Per quanto riguarda più particolarmente l'espressione «impegno formale», usata nel telex del 25 marzo 1972, è inammissibile una teoria dell'attuazione dei regolamenti che metta in dubbio la loro efficacia immediata e i diritti ch'essi attribuiscono ai singoli. Qualora ricorrano i presupposti contemplati da detti regolamenti per l'attribuzione dei premi, le amministrazioni nazionali sono infatti tenute ad effettuare i controlli prescritti dai regolamenti stessi e quindi a pagare i premi, indipendentemente dalla situazione legislativa interna in materia. La Corte ha affermato che l'eventuale carenza del Parlamento non può essere invocata per giustificare l'inadempienza di uno Stato membro. Del resto, ammesso che fosse necessario uno stanziamento di fondi per via legislativa, si rileva che il governo italiano, dall'emanazione dei regolamenti nn. 2517/69 e 2637/69, non ha presentato al Parlamento alcun disegno di legge, ed ha lasciato trascorrere due anni senza agire, malgrado i passi della Commissione. Solo dopo la scadenza del termine impartitogli per adeguarsi

al parere motivato della Commissione, il suddetto governo ha comunicato che era stato predisposto uno schema di disegno di legge e che la questione sarebbe stata iscritta a brevissima scadenza all'ordine del giorno del Consiglio dei ministri. La Commissione ignora a quale data il disegno di legge sia stato approvato dal Consiglio dei ministri e trasmesso al Parlamento. Le ultime informazioni ch'essa ha ricevuto sono quelle del telex 25 marzo 1972, il quale dice unicamente che il provvedimento «non ha ancora completato l'iter legislativo».

Il *governo italiano* richiama le proprie circolari n. 7, 17 e 24 per sostenerne che, sul piano amministrativo, l'Italia ha agito addirittura con sollecitudine. L'amministrazione si è altresì adoperata per ottenere l'intervento del legislatore, necessario per il reperimento dei fondi da destinare all'erogazione dei premi.

Il governo italiano è ben consapevole dell'esigenza di adempiere prontamente gli obblighi derivanti dagli atti comunitari. Tuttavia, nell'ambito del procedimento ex art. 169, si dovrebbe tener conto altresì delle particolari circostanze che potrebbero giustificare o comunque spiegare l'inadempimento degli obblighi di cui sopra; solo in tal modo «la Corte può stabilire se sia configurabile un vero e proprio inadempimento, ovvero solo un ritardo nell'adempimento».

Nella fattispecie, il comportamento dello Stato italiano non è dovuto alla determinazione di non attuare gli obblighi comunitari.

Per quanto riguarda l'emanazione dei necessari provvedimenti legislativi, vanno segnalate in primo luogo talune difficoltà manifestatesi nella ricerca dei mezzi finanziari di copertura, in quanto, «lo Stato italiano si è trovato a dover affrontare contemporaneamente diversi e gravi impegni finanziari 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». Inoltre, solo nel novembre 1971 «fu possibile diramare per il concerto delle altre

amministrazioni il disegno di legge finanziario predisposto dai competenti ministeri dell'agricoltura e delle foreste e del tesoro». Purtroppo «come è di pubblica notizia, il successivo iter del provvedimento fu impedito dalle vicende politiche che hanno impegnato il nostro paese sullo scorcio del 1971 e all'inizio del 1972», in quanto il Parlamento e il governo furono «vitalmente impegnati dapprima per le elezioni del capo dello Stato e successivamente in una crisi politica di notevole importanza» che ha portato allo scioglimento anticipato del Parlamento ed a nuove elezioni, crisi che si può considerare appena superata.

Stando così le cose, la Commissione ha fatto prova di zelo eccessivo iniziando il procedimento di cui all'art. 169 del trattato senza attendere la conclusione della crisi ed in periodo di vacanza del Parlamento, in un momento, quindi, in cui era impossibile al governo porre rimedio all'ommissione criticata. Le autorità comunitarie devono «seguire con comprensione, e non solo con formalistico rigore» le eventuali difficoltà dei vari Stati membri. L'art. 169, 2° comma, affida alla Commissione il compito di scegliere il momento più adatto per inoltrare eventualmente un ricorso; nell'assolvere questo compito, essa deve seguire la filosofia del trattato, informata al principio che si deve evitare l'adozione di provvedimenti che possano provocare squilibri, e compromettere lo sviluppo armonioso dell'attività degli Stati membri.

Il governo italiano ha la ferma intenzione di promuovere al più presto l'adozione dei provvedimenti legislativi per la copertura finanziaria dei pagamenti di cui trattasi.

La *Commissione* replica che la distinzione tra inadempimento totale e ritardo non è rilevante ai fini dell'applicazione dell'art. 169. Questa norma si riferisce anche alla violazione dell'obbligo di agire entro un determinato lasso di tempo. Inoltre, essa permette alla Commissione di adire la Corte di giustizia qualora lo Stato in causa non si conformi al parere motivato «nel termine stabilito», cioè anche se vi è motivo di ritenere che in un lontano o

prossimo futuro lo Stato membro si conformerà al parere.

È esatto che gli Stati membri siano esenti da responsabilità qualora il comportamento omissivo sia stato determinato da circostanze straordinarie, indipendenti dalla loro volontà. I fatti narrati nel controricorso non provano però che questo principio possa essere invocato nel caso di specie.

La circolare 14 febbraio 1970 si limitava a impartire istruzioni per l'applicazione della norma contenuta nel regolamento n. 2517/69, che vieta di attribuire aiuti alla costituzione o al rinnovo di frutteti. La circolare 12 maggio 1970 conteneva, è vero, istruzioni «più che dettagliate» per l'attuazione delle principali disposizioni dei regolamenti nn. 2517/69 e 2637/69. Tuttavia, con la frase finale, essa frenava l'attuazione dei suddetti regolamenti, bloccandola allo stadio iniziale della registrazione delle domande presentate.

Quanto alla circolare 26 novembre 1970, essa segnava un passo in avanti, ma un passo assai timido, in primo luogo perché le «autorizzazioni provvisorie all'estirpazione» venivano irregolarmente subordinate a un giudizio di opportunità e, in secondo luogo, perché imponeva agli organi locali di precisare che nessun impegno veniva assunto in ordine all'attribuzione del premio.

La Commissione — richiamando la sentenza della Corte 17 maggio 1972 nella causa 93-71 (Leonesio/Ministero dell'agricoltura italiano, premi per la macellazione delle vacche, Racc. 1972, pag. 287) — riprende gli argomenti da essa svolti circa l'efficacia immediata dei regolamenti comunitari e l'impossibilità, per gli Stati membri, di opporvi argomenti fondati sul diritto interno.

Per accelerare l'azione di risanamento, il regolamento n. 2517/69 aveva fissato al 1° marzo 1971 la data limite per la presentazione delle domande, e ridotto all'essenziale le constatazioni da effettuare per procedere alle estirpazioni e ai pagamenti. Per gli stessi motivi, la Commissione ha dovuto reagire con sollecitudine.

Solo il 29 novembre 1971, allo spirare del termine fissato nel parere motivato, il governo italiano ha comunicato che era stato predisposto uno «schema di disegno di legge» e che l'affare sarebbe stato «iscritto a brevissima scadenza all'ordine del giorno del Consiglio dei ministri», aggiungendo tuttavia, con telex del 25 marzo 1972, che il provvedimento «non ha ancora completato l'iter legislativo». Sembra che il disegno di legge non avesse superato a quell'epoca lo stadio delle deliberazioni interministeriali.

Le difficoltà politiche segnalate dal governo italiano non spiegano perché questo non abbia presentato un disegno di legge al Parlamento non appena furono pubblicati i regolamenti di cui è causa. D'altra parte, se la prassi della legge finanziaria ad hoc fosse applicata anche dagli altri Stati membri, ciascuno dei quali sarà di volta in volta impegnato in elezioni, difficoltà e crisi, l'applicazione dei regolamenti comunitari sarebbe seriamente compromessa.

Aderendo all'invito della Corte di precisare la portata degli addebiti mossi alla controparte, la *Commissione* ha esposto fra l'altro quanto segue:

A prescindere dalla circostanza che finora non è stato erogato alcun premio, il denunciato inadempimento è provato dai seguenti fatti:

— Solo con circolare 26 novembre 1970 il governo italiano ha autorizzato i competenti organi locali a procedere all'accertamento della ricevibilità delle domande di premio presentate dagli agricoltori interessati, a norma

dell'art. 5 del regolamento n. 2637/69. L'autorizzazione era tardiva: normalmente, infatti, l'epoca dell'estirpazione degli alberi da frutta cade ogni anno, tra la fine del raccolto (ottobre-novembre) e la ripresa della vegetazione (marzo-aprile). Il ritardo con cui è stato adottato il suddetto provvedimento ha quindi impedito la sua piena attuazione nel periodo di estirpazione dell'inverno 1970/71.

— Fino a questo momento gli organi competenti non sono stati ancora autorizzati a procedere alla verifica delle estirpazioni avvenute, come stabilito dall'art. 6 del regolamento n. 2637/69. A sostegno di questo assunto, la Commissione ha prodotto in causa vari atti di messa in mora, del novembre 1972, coi quali gli agricoltori italiani interessati invitavano espressamente gli organi statali competenti ad effettuare gli accertamenti in questione ed a rilasciare l'attestato di cui agli artt. 6 e 7 del suddetto regolamento.

All'udienza, il *governo italiano* ha fatto presente, tra l'altro, che la commissione agricoltura del Senato della Repubblica aveva approvato un decreto legislativo in materia di premi per l'estirpazione di alberi da frutta, testo che sarebbe stato esaminato in assemblea il 15 gennaio 1973. Quanto alla verifica delle avvenute estirpazioni, essa è stata nel frattempo effettuata «in relazione alla domanda rivolta dalla Corte alla Commissione» (cioè alla lettera della Corte in data 30 novembre 1972).

In diritto

- 1 Con atto depositato in cancelleria l'8 giugno 1972, la Commissione ha proposto a questa Corte, in forza dell'art. 169 del trattato CEE, con ricorso diretto a far accertare che la Repubblica italiana, non avendo adottato il complesso di disposizioni necessarie per l'effettiva applicazione del regolamento del Consiglio 9 dicembre 1969 n. 2517 (GU n. L 318, pag. 5) — il quale ha istituito un regime di premi per l'estirpazione degli alberi da frutta

in vista del risanamento della produzione di frutta nella Comunità — come pure del regolamento d'attuazione 24 dicembre 1969 n. 2637 (GU n. L 327, pag. 31), è venuta meno agli obblighi imposti da detti regolamenti.

- 2 La Commissione sostiene anzitutto che la Repubblica italiana ha lasciato trascorrere troppo tempo prima di autorizzare le competenti autorità locali (con circolare 26 novembre 1970 del ministero dell'agricoltura e delle foreste) a procedere alla verifica della ricevibilità delle domande di premio presentate dagli agricoltori interessati, a norma dell'art. 5 del regolamento n. 2637/69.
- 3 Il parere motivato emesso dalla Commissione il 14 ottobre 1971 era basato sulla circostanza che la Repubblica italiana non aveva «adottato tutti i provvedimenti necessari per l'effettiva applicazione nel suo territorio del ... regime di premi per l'estirpazione degli alberi da frutta». Questa formula, dato che riguarda incontestabilmente solo le disposizioni che non erano ancora state adottate alla data del parere, non si può riferire all'eventuale ritardo del provvedimento di cui sopra. La censura va perciò disattesa.
- 4 La Commissione deduce poi che la Repubblica italiana non ha ancora autorizzato gli organi competenti ad accertare, a richiesta degli agricoltori interessati, le estirpazioni di alberi da frutta già effettuate. Questa censura riguarda l'applicazione dell'art. 6 del regolamento n. 2637/69, a norma del quale, a richiesta dell'interessato, le autorità nazionali accertano che l'estirpazione è stata effettuata e certificano l'epoca in cui ha avuto luogo.

La censura va inoltre vista, alla luce del combinato disposto degli artt. 3 del regolamento n. 2517/69 e 7 del regolamento n. 2637/69, dal quale si desume che il premio viene corrisposto quando il richiedente prova di aver effettivamente proceduto all'estirpazione e che questa prova va fornita mediante esibizione all'organo competente del certificato di cui all'art. 6 del regolamento n. 2637/69. A sostegno della censura la Commissione ha versato agli atti copia di numerose diffide, del novembre 1972, con le quali degli agricoltori italiani invitavano espressamente le autorità del loro Stato a procedere all'accertamento ed a rilasciare loro il certificato di cui agli artt. 6 e 7 del regolamento n. 2637/69.
- 5 All'udienza del 10 gennaio 1973, il governo italiano ha eccepito che gli accertamenti erano stati nel frattempo effettuati.
- 6 Dalle stesse deduzioni della Repubblica italiana si desume che, anche se gli accertamenti e le certificazioni di cui trattasi sono state effettuate, ciò non è

avvenuto prima del novembre 1972, mentre dai regolamenti nn. 2517/69 e 2637/69 risulta che si sarebbe dovuto provvedere in epoca anteriore, di guisa che la Repubblica italiana ha agito con ritardo.

Benché detti regolamenti non abbiano stabilito espressamente dei termini per il compimento, da parte degli Stati membri, dei relativi atti di applicazione, tali termini si ricavano tuttavia dal contenuto dei regolamenti e dello scopo del regime da essi instaurato.

I ripetuti regolamenti, entrati in vigore il 1° gennaio 1970, perseguivano lo scopo di porre rimedio alla sovrapproduzione strutturale che caratterizzava il settore della frutta e implicava, fra l'altro, degli interventi costosi a carico del Fondo europeo agricolo d'orientamento e di garanzia. A norma del terzo considerando del regolamento n. 2517/69, era opportuno — date le circostanze — «ricorrere a misure di incitamento presso i produttori affinché rinuncino, totalmente o in parte, alla produzione» e prevedere, a tal fine, l'attribuzione di premi ai produttori che avessero accettato di estirpare, in tutto o in parte, il loro frutteto.

- 7 Un regime informato a tali principi faceva obbligo agli Stati membri di provvedere entro un termine che consentisse di ottenere questo effetto di stimolo, cioè in particolare di procedere agli accertamenti ed alle certificazioni di cui trattasi in modo tale da garantire che gli agricoltori incassassero il premio non appena soddisfatte le altre condizioni stabilite. Ai sensi dell'art. 2, 1° comma, del regolamento n. 2517/69, le domande di premio andavano presentate entro il 1° marzo 1971, e potevano quindi esserlo anche prima di tale data. È pacifico che il periodo normale per l'estirpazione va dalla fine del raccolto alla ripresa della vegetazione, cioè dall'autunno alla primavera.

La Repubblica italiana avrebbe quindi dovuto procedere agli accertamenti e alle certificazioni al più tardi nella primavera 1971, onde poter dar corso, entro un termine adeguato, alle domande relative alle estirpazioni effettuate durante il primo periodo da prendersi in considerazione, cioè nell'inverno 1970/71. L'osservanza di tale termine era indispensabile ai fini dell'efficacia dei provvedimenti, dato che questi potevano raggiungere pienamente lo scopo solo a condizione di essere posti in essere simultaneamente in tutti gli Stati membri.

- 8 Ne consegue che il ritardo con cui la Repubblica italiana ha provveduto agli accertamenti e alle certificazioni di cui all'art. 6 del regolamento n. 2637/69 costituisce inadempimento degli obblighi ad essa incombenti.

- 9 Infine, la Commissione fa carico alla Repubblica italiana di non aver corrisposto i premi per l'estirpazione di alberi da frutta, premi contemplati dai regolamenti nn. 2517/69 e 2637/69, agli agricoltori che vi avevano diritto.
- 10 La convenuta non contesta questo assunto, ma adduce a discarico le circostanze politiche che, malgrado la buona volontà degli organi competenti, l'avrebbero posta nell'impossibilità di adempiere i suoi obblighi con la dovuta diligenza. In primo luogo, la legislazione italiana esigerebbe che qualsiasi spesa effettuata dallo Stato sia approvata per legge e, in secondo luogo, la crisi politica in cui l'Italia si è trovata fra la fine del 1971 e l'inizio del 1972 avrebbe paralizzato l'attività degli organi legislativi, rendendo impossibile la tempestiva adozione della legge che autorizza il pagamento dei premi.
- 11 Uno Stato membro non può invocare norme o prassi del proprio ordinamento interno per giustificare l'inosservanza degli obblighi e dei termini contemplati dai regolamenti comunitari. In conformità degli obblighi generali imposti agli Stati membri dall'art. 5 del trattato, esso deve infatti comportarsi, sul piano interno, in modo coerente col fatto di appartenere alla Comunità e deve, se del caso, modificare l'iter degli stanziamenti in bilancio in modo ch'esso non costituisca un ostacolo per il tempestivo adempimento degli obblighi incombenenti nell'ambito del trattato. La Repubblica italiana non può quindi richiamarsi alle proprie leggi o alla propria prassi di bilancio per giustificare il ritardo nel pagamento dei premi di cui trattasi.
- D'altro canto, per il fatto che partecipano alle deliberazioni del Consiglio, gli Stati membri sono al corrente dell'ordine di grandezza delle spese inerenti all'applicazione dei provvedimenti adottati da questa istituzione, e sono quindi in grado di dare per tempo le disposizioni occorrenti per far fronte ai prevedibili obblighi finanziari.
- Benché, dopo la chiusura della discussione orale, la Repubblica italiana abbia comunicato che il Parlamento aveva approvato una legge che autorizzava il pagamento dei premi, l'inadempimento criticato sussiste tuttavia.
- 12 Ne consegue che il fatto che la Repubblica italiana non abbia corrisposto i premi per l'estirpazione di alberi da frutta costituisce trasgressione degli obblighi derivanti dal diritto comunitario.
- 13 Da tutto quanto precede emerge che la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi imposti dai regolamenti nn. 2517/69 e 2637/69, in quanto non

ha adottato il complesso di provvedimenti necessari per l'effettiva applicazione nel suo territorio del regime di premi per l'estirpazione di alberi da frutta istituito da detti regolamenti.

Sulle spese

- ¹⁴ A norma dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, il soccombente è condannato alle spese. La Repubblica italiana 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. 5 e 169,
visto il regolamento del Consiglio del 9 dicembre 1969, n. 2517 (GU n. L 318, pg. 5),
visto il regolamento della Commissione del 24 dicembre 1969, n. 2637 (GU n. L 327, pag. 31),
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:

- ¹⁰ La Repubblica italiana, non avendo adottato il complesso di provvedimenti necessari per l'effettiva applicazione nel suo territorio del regime di premi per l'estirpazione di alberi da frutta, è venuta meno agli obblighi imposti dai regolamenti (CEE) del Consiglio 9 dicembre 1969 n. 2517 (GU n. L 318, pag. 5) e della Commissione 24 dicembre 1969 n. 2637 (GU n. L 327, pag. 31).

2° La Repubblica italiana è condannata alle spese di causa.

	Lecourt	Monaco	Pescatore
Donner	Kutscher	O'Dalaigh	Sørensen

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, l'8 febbraio 1973.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente

R. Lecourt

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE HENRI MAYRAS
DEL 24 GENNAIO 1973 ¹

Signor Presidente,

Signori Giudici,

I problemi giuridici della presente controversia sono analoghi a quelli che avete già esaminato allorché la Commissione delle Comunità europee ha fatto carico alla Repubblica italiana di non aver messo in atto — o di averlo fatto con ritardo — i sistemi comunitari di premi per la macellazione delle vacche da latte e dei premi antiproduzione del latte e dei prodotti derivati.

Oggi invece ci occupiamo dei provvedimenti relativi al ridimensionamento delle colture frutticole nella Comunità.

In questo settore del mercato comune l'equilibrio tra la domanda e l'offerta dovrebbe di regola essere determinato dalla fissazione dei prezzi di riferimento, di base e di acquisto, dando per scontato che gli Stati membri si astengono dal tutelare i propri mercati nazionali. Nell'ipotesi di improvviso ed anomalo aumento temporaneo di produzione, la disciplina vigente (cioè gli artt. 2 e 7 del

regolamento del Consiglio n. 158/66) autorizza la Commissione a vietare l'immissione sul mercato dei prodotti di qualità inferiore agli standards prestabiliti ed eventualmente ad adottare norme più rigide.

Nel caso però in cui questi provvedimenti non siano sufficienti, giacché servono solo come antidoto d'emergenza, si rende necessaria l'adozione di una politica a lunga scadenza onde ridurre il potenziale produttivo.

Alla fine del 1969 il Consiglio si vide costretto ad elaborare una politica speciale per il mercato delle mele, delle pere da tavola e delle pesche, poiché l'offerta superava la domanda. Negli anni precedenti erano stati allestiti grandi frutteti nuovi, che si erano venuti ad affiancare ai vecchi, senza però sostituirli. Per di più la produzione molto abbondante era sovente di qualità scadente e in alcuni casi rivelava che nella scelta della varietà da coltivare non si era tenuto conto delle probabili esigenze dei consumatori.

Seguendo l'esempio di alcuni Stati, come il Belgio ed i Paesi Bassi, il Consiglio ha

1 — Traduzione dal francese.