

Nella causa 18/76,

GOVERNO DELLA REPUBBLICA FEDERALE DI GERMANIA, rappresentato dall'avv. Konrad Redeker, in qualità di agente, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'ambasciata della Repubblica federale di Germania, 20-22, Rue de l'Arsenal

ricorrente,

contro

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dal proprio consigliere giuridico sig. P. Gilsdorf e dal sig. G. zur Hausen, membro dell'ufficio legale dell'istituzione, in qualità di agenti, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il proprio consigliere giuridico sig. Mario Cervino, Bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

convenuta,

causa avente ad oggetto l'annullamento delle decisioni della Commissione 2 dicembre 1975, n. 76/141 e n. 76/147, relative alla liquidazione dei conti presentati dalla Repubblica federale di Germania per le spese degli esercizi 1971 e 1972 finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione garanzia (GU n. L 27 del 2. 2. 1976, pagg. 3 e 15), nella parte in cui la Commissione non ha posto a carico del FEAOG le somme di 26 094 195,99 DM per l'esercizio 1971 e di 13 325 660,12 DM per l'esercizio 1972,

LA CORTE,

composta dai signori: H. Kutscher, presidente; J. Mertens de Wilmars e Mackenzie Stuart, presidenti di Sezione; P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keefe e G. Bosco, giudici;

avvocato generale: F. Capotorti;
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

In fatto

Gli antefatti, il procedimento e gli argomenti delle parti si possono riassumere come segue:

I — Gli antefatti e il procedimento

A — Con le decisioni impugnate, fondate sul combinato disposto dell'art. 5, n. 2, lett. b), del regolamento (CEE) del Consiglio 21 aprile 1970, n. 729, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU n. L 94, del 28. 4. 1970, pag. 13), e dell'art. 8 del regolamento 26 luglio 1972, n. 1723, relativo alla liquidazione dei conti per quanto concerne il Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione garanzia (GU n. L 186, del 16. 8. 1972, pag. 1), la Commissione ha rifiutato di porre a carico del FEAOG, sezione garanzia, le spese che il ricorrente ha sostenuto dando vita ad atti giuridici rientranti nell'ambito della politica agricola comune, per un ammontare di:

28 747 840,47 DM per l'esercizio finanziario 1971 e

16 556 544,12 DM per l'esercizio finanziario 1972.

Queste decisioni sono state motivate nel senso che le spese suddette non sarebbero state autorizzate o effettuate dal ricorrente in conformità alle norme comunitarie sull'organizzazione comune dei mercati agricoli.

Nell'atto introduttivo, il ricorrente sostiene che le suddette decisioni della Commissione sono irregolari e debbono quindi essere annullate nella parte in cui la Commissione ha rifiutato di finanziare spese dell'ammontare di

26 094 195,99 DM per l'esercizio finanziario 1971 e

13 325 660,12 DM per l'esercizio finanziario 1972.

B — Il ricorso è stato proposto il 16 febbraio 1976. Il procedimento scritto veniva sospeso dal mese di settembre del 1976, per dare alle parti la possibilità di addivenire ad una transazione. Poiché la trattativa non aveva esito positivo, il procedimento scritto è stato riaperto nel mese di agosto del 1977.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

C — Le somme che costituiscono oggetto della controversia si suddividono in un certo numero di voci, relative ai diversi «casi» enumerati qui di seguito, al punto IV.

II — Le conclusioni delle parti

A — Il ricorrente chiede che la Corte voglia:

— annullare le decisioni della Commissione 2 dicembre 1975, n. 75/33036 e n. 75/33038, relative alla liquidazione dei conti del Fondo europeo agricolo

di orientamento e di garanzia per gli esercizi finanziari 1971 e 1972 nella parte in cui non pongono a carico del FEAOG determinate spese sostenute dalla Repubblica federale di Germania limitatamente:

- a) all'ammontare parziale di 26 milioni 94 195,99 DM per l'esercizio finanziario 1971 e
- b) all'ammontare parziale di 13 milioni 325 660,12 DM per l'esercizio finanziario 1972;

— porre le spese a carico della Commissione.

B — La Commissione chiede che la Corte voglia:

- respingere il ricorso;
- porre le spese a carico della controparte.

III — I principi riguardanti il finanziamento delle misure d'intervento

A — *Le norme che disciplinano la materia*

1. a) Il regolamento n. 729/70 del Consiglio costituisce il testo normativo fondamentale sul finanziamento della politica agricola comune. Esso contiene, fra l'altro, le seguenti disposizioni:

«Articolo 1

1. Il Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, in appresso denominato "Fondo", è una parte del bilancio della Comunità.

Esso comprende due sezioni:

- la sezione garanzia;
- la sezione orientamento.

2. La sezione garanzia finanzia:

- a) le restituzioni all'esportazione verso i paesi terzi;
- b) gli interventi destinati a regolarizzare i mercati agricoli.

...

Articolo 3

1. Sono finanziati ai sensi dell'art. 1, paragrafo 2, lettera b), gli interventi destinati a regolarizzare i mercati agricoli e intrapresi secondo le norme comunitarie nel quadro dell'organizzazione comune dei mercati agricoli.

...

Articolo 4

1. Gli Stati membri designano i servizi e gli organismi che essi abilitano a pagare, a decorrere dalla entrata in applicazione del presente regolamento, le spese previste agli articoli 2 e 3. Essi comunicano alla Commissione, al più presto possibile dopo l'entrata in vigore del presente regolamento, le seguenti informazioni relative a tali servizi e organismi:

- la denominazione e, se del caso, lo statuto,
- le condizioni amministrative e contabili secondo cui sono effettuati i pagamenti relativi all'esecuzione delle norme comunitarie, nel quadro dell'organizzazione comune dei mercati agricoli.

Essi informano immediatamente la Commissione di qualsiasi modifica intervenuta.

2. La Commissione mette a disposizione degli Stati membri i fondi necessari affinché i servizi e gli organismi designati procedano, in conformità delle norme comunitarie e delle legislazioni nazionali, ai pagamenti di cui al paragrafo 1.

Gli Stati membri vigilano a che tali fondi siano utilizzati senza indugio ed esclusivamente per gli scopi previsti.

...

Articolo 5

1. Gli Stati membri trasmettono periodicamente alla Commissione i seguenti documenti concernenti i servizi e gli organismi di cui all'art. 4 ed inerenti alle operazioni finanziate dalla sezione garanzia:

- a) stati di tesoreria e stati di previsione del fabbisogno finanziario;
- b) conti annui corredati da documenti giustificativi necessari per la loro liquidazione.

2. La Commissione, previa consultazione del comitato del Fondo previsto all'art. 11,

a) decide:

- all'inizio dell'anno, in base ai documenti di cui al paragrafo 1, lett. a), in merito ad un anticipo ai servizi e organismi non superiore al terzo degli stanziamenti iscritti in bilancio;
- nel corso dell'anno, in merito a versamenti supplementari per coprire le spese che deve sostenere un servizio od organismo;

b) procede alla liquidazione, prima della fine dell'anno successivo, in base ai documenti di cui al paragrafo 1, lett. b), dei conti dei servizi e organismi.

3. Le modalità di applicazione del presente articolo sono adottate secondo la procedura prevista all'art. 13.

Articolo 8

1. Gli Stati membri adottano, in conformità delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative nazionali, le misure necessarie per:

- accertare se le operazioni del Fondo siano reali e regolari,
- prevenire e perseguire le irregolarità,
- recuperare le somme perse a seguito di irregolarità o di negligenze.

Gli Stati membri informano la Commissione delle misure adottate a tal fine e in particolare dello stato delle procedure amministrative e giudiziarie.

2. In mancanza di recupero totale, le conseguenze finanziarie delle irregolarità o negligenze sono sopportate dalla Comunità, salvo quelle risultanti da irregolarità o negligenze imputabili alle amministrazioni o agli organismi degli Stati membri.

Le somme recuperate sono versate ai servizi o agli organismi pagatori e da questi detratte dalle spese finanziate dal Fondo.

3. Il Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, adotta le norme generali di applicazione del presente articolo.

Articolo 8 (versione francese)

...

2. A défaut de récupération totale, les conséquences financières des irrégularités ou des négligences sont supportées par la Communauté, sauf celles résultant d'irrégularités ou de négligences imputables aux administrations ou organismes des États membres.

...

Articolo 8 (versione tedesca)

...

2. Erfolgt keine vollständige Wiedereinziehung, so trägt die Gemeinschaft die finanziellen Folgen der Unregelmäßigkeiten oder Versäumnisse; dies gilt nicht für Unregelmäßigkeiten oder Versäumnisse, die den Verwaltungen oder Einrichtungen der Mitgliedstaaten anzulasten sind.

...

Articolo 8 (versione olandese)

...

2. Indien algehele terugvordering uitblijft, draagt de Gemeenschap de financiële gevolgen van de onregelmatigheden of nalatigheden, behalve die welke voortvloeien uit onregelmatigheden of nalatigheden di aan de overheidsdiensten of organen van de Lid-Staten te wijten zijn.

...

Articolo 13

1. Nei casi in cui si fa riferimento alla procedura definita nel presente articolo, il comitato del Fondo è chiamato a pronunciarsi dal suo presidente, sia ad iniziativa di quest'ultimo, sia su richiesta del rappresentante di uno Stato membro.

2. Il rappresentante della Commissione sottopone un progetto delle misure da adottare. Il comitato del Fondo formula il suo parere in merito a tali misure nel termine che il presidente può stabilire in relazione all'urgenza dei problemi in esame. Esso si pronuncia a maggioranza di dodici voti.

3. La Commissione adotta misure che sono di immediata applicazione. Tuttavia, qualora esse non siano conformi al parere formulato dal comitato del Fondo, sono immediatamente comunicate dalla Commissione al Consiglio; in tal caso, la Commissione può rinviare l'applicazione delle misure da essa decise di un mese al massimo a decorrere da tale comunicazione.

Il Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata, può prendere una decisione diversa nel termine di un mese».

Il regolamento n. 729/70 — discostandosi dal sistema provvisoriamente instaurato dal *regolamento del Consiglio 5 febbraio 1964, n. 17*, relativo alle condizioni di concorso del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (GU del 27. 2. 1964, pag. 586) — stabilisce il principio del finanziamento diretto dei provvedimenti di cui trattasi da parte della Comunità. Quest'ultimo regolamento disponeva che i provvedimenti in questione venissero finanziati in un primo momento dagli Stati membri, i quali, in seguito, avrebbero ricevuto un rimborso dal FEAOG (art. 9). La Commissione decideva in merito all'intervento del Fondo previa consultazione del comitato del Fondo (art. 10).

Nella *proposta* di regolamento (CEE) del Consiglio relativo al finanziamento della

politica agraria comune, proposta presentata dalla Commissione al Consiglio il 16 luglio 1969 (GU n. C 123 del 19. 9. 1969, pag. 27), la norma corrispondente all'art. 8, n. 2, del regolamento n. 729/70 (e cioè l'art. 8, n. 3, della proposta) aveva il seguente tenore:

«Articolo 8

...

3. Le conseguenze finanziarie delle operazioni irregolari o fraudolente sono sostenute dalla Comunità, salvo negligenze imputabili alle amministrazioni degli Stati membri o a loro organismi.

...

Articolo 8 (versione francese)

...

3. Les conséquences financières des opérations irrégulières ou frauduleuses sont supportées par la Communauté, sauf négligences imputables aux administrations des États membres ou à leurs organismes.

...

Articolo 8 (versione tedesca)

...

3. Die finanziellen Folgen von Unregelmäßigkeiten oder betrügerischen Handlungen werden von der Gemeinschaft getragen sofern nicht Fahrlässigkeit vorliegt, die den Verwaltungen der Mitgliedstaaten oder den von diesen beauftragten Stellen anzulasten ist.

...

Articolo 8 (versione olandese)

...

3. De Gemeenschap draagt de financiële gevolgen van de onregelmatige verrichtingen of fraudes, behalve in geval van nalatigheid van de overheidsdiensten van de Lid-Staten of van hun organen.

...»

Il terzultimo punto del preambolo di questa proposta recita:

«considerando che devono essere prese misure adeguate per prevenire, reprimere e rimediare alle irregolarità e alle frodi; che, tuttavia, non è possibile escludere che operazioni irregolari o fraudolente vengano scoperte dopo l'intervento degli organismi pagatori, né che risulti impossibile recuperare la totalità delle somme versate; che è pertanto opportuno determinare la responsabilità finanziaria per tali perdite; che la soluzione che meglio risponde al principio del finanziamento comunitario della politica agraria comune e tiene maggiormente conto della difficoltà di localizzare in un solo Stato membro l'origine di ciascuna di tali operazioni, consiste nel far sostenere tali perdite in ultima analisi dalla Comunità, salvo il caso di negligenze imputabili alle amministrazioni degli Stati membri e ai loro organismi».

1. b) L'art. 8 del regolamento n. 1723/72 della Commissione recita:

«La decisione relativa alla liquidazione dei conti prevista dall'art. 5, paragrafo 2, lett. b), del regolamento n. 729/70 comporta:

- a) la determinazione dell'ammontare delle spese effettuate in ciascuno Stato membro durante l'anno in questione, riconosciute a carico del FEAOG, sezione garanzia;
- b) la determinazione dell'ammontare dei mezzi finanziari disponibili in ciascuno Stato membro alla fine dell'anno in questione e che risulta dalla differenza tra l'insieme dei mezzi finanziari comunitari disponibili all'inizio dell'anno e l'ammontare di cui alla lettera a)».

1. c) Le norme generali alle quali fa riferimento l'art. 8, n. 3, del regolamento n. 729/70 si trovano nel regolamento del Consiglio 7 febbraio 1972, n. 283, relativo alle irregolarità e al recupero delle somme indebitamente pagate nell'ambito del finanziamento della politica agricola comune nonché all'instaurazione di un sistema di informazione in questo settore

(GU n. L 36 del 10. 2. 1972, pag. 1), il quale contiene, fra l'altro, le seguenti disposizioni:

«Articolo 2

1. Gli Stati membri comunicano alla Commissione, entro tre mesi dall'entrata in vigore del presente regolamento:

- le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all'applicazione delle misure prescritte all'art. 8, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 729/70;
- l'elenco dei servizi e degli organismi cui è affidata l'applicazione di tali misure nonché le disposizioni essenziali relative al ruolo ed al funzionamento di tali servizi ed organismi ed alle procedure che essi sono incaricati di applicare.

...

Articolo 3

Entro il mese successivo alla fine di ogni trimestre, gli Stati membri trasmettono un elenco delle irregolarità che hanno formato oggetto di un primo verbale amministrativo o giudiziario.

...

Articolo 4

Ogni Stato membro comunica immediatamente agli altri Stati membri interessati ed alla Commissione le irregolarità che si

teme possano ripercuotersi rapidamente al di fuori del proprio territorio, nonché quelle che pongano in luce l'impiego di una nuova pratica fraudolenta.

Articolo 5

1. Entro il mese successivo alla fine di ogni trimestre, gli Stati membri informano la Commissione delle procedure giudiziarie o amministrative in atto per il recupero delle somme indebitamente pagate e le forniscono ogni informazione utile in proposito.

2. Con la medesima periodicità la Commissione viene informata dello svolgimento delle procedure di cui al paragrafo precedente, nonché dell'importo dei recuperi effettuati o previsti ovvero sui motivi dell'abbandono delle procedure.

3. Inoltre, possibilmente prima che venga presa una decisione, la Commissione viene informata dei motivi specifici che impediscono il recupero parziale o totale delle somme dovute.

4. Qualora, al termine di una procedura, venga presa una decisione giudiziaria o amministrativa, gli Stati membri comunicano alla Commissione tale decisione o gli elementi essenziali di quest'ultima.

Articolo 6

1. Se la Commissione ritiene che siano state commesse irregolarità o negligenze in uno o più Stati membri, ne informa lo o gli Stati membri interessati, il quale o i quali procedono ad un'inchiesta amministrativa alla quale possono partecipare agenti della Commissione.

Lo Stato membro comunica alla Commissione la relazione fatta a seguito dell'inchiesta e le conclusioni che ne sono state tratte. La Commissione, se non prende parte a tale inchiesta, è informata dello svolgimento di quest'ultima in occasione delle comunicazioni trimestrali di cui all'art. 5.

...

3. Qualora l'inchiesta riveli l'esistenza di una irregolarità o negligenza od ove questa sia riconosciuta dallo Stato membro interessato in seguito alla procedura di cui al paragrafo 2, lo Stato membro deve iniziare al più presto la procedura amministrativa o giudiziaria intesa a stabilire formalmente l'esistenza dell'irregolarità o della negligenza. Esso informa la Commissione dello svolgimento della procedura in conformità degli artt. 3, 4 e 5».

L'art. 14 della *proposta* di regolamento del Consiglio relativo alle irregolarità, al recupero delle somme indebitamente pagate nell'ambito del finanziamento della politica agraria comune e all'instaurazione di un sistema d'informazioni, presentata dalla Commissione al Consiglio il 16 ottobre 1970 (GU n. C 130 del 27. 10. 1970, pag. 3) recita:

«Articolo 14

1. Prima dell'assunzione in carico definitiva da parte della Comunità delle conseguenze finanziarie di irregolarità e di negligenze, la Commissione esamina se le irregolarità o le negligenze siano imputabili alle amministrazioni o agli organismi degli Stati membri.

2. Se a seguito di tale esame la Commissione ritiene che la Comunità subisca una perdita finanziaria conseguente a irregolarità o a negligenza imputabile alle amministrazioni o agli organismi di uno Stato membro, la Commissione determina questa perdita e ne informa lo Stato membro interessato, invitandolo a

prendere posizione entro il termine di un mese.

3. Dopo aver esaminato le eventuali osservazioni tempestivamente trasmesse dallo Stato membro, la Commissione fissa mediante decisione l'importo che lo Stato membro deve alle Comunità per effetto dell'irregolarità o della negligenza accertata, sempreché non venga provato che nel frattempo sia stato possibile recuperare le somme indebitamente pagate. L'importo fissato con l'anzidetta decisione è determinato tenendo conto delle osservazioni dello Stato membro interessato.

4. È fatto obbligo allo Stato membro interessato di versare l'importo dovuto alle Comunità entro il termine di un mese a decorrere dal giorno della dichiarazione della decisione».

Al momento di adottare il regolamento n. 283/72, il Consiglio e la Commissione facevano la seguente dichiarazione (documento R/151/72, del 4 febbraio 1972):

«Sull'articolo 1

a) Uno Stato membro, se ritiene di doversi assumere definitivamente le conseguenze finanziarie di irregolarità o negligenze imputabili alle proprie amministrazioni o organismi, ne informa la Commissione ed indica l'importo che intende assumersi.

b) Uno Stato membro, se ritiene che le irregolarità o negligenze non siano imputabili alle proprie amministrazioni od organismi ai sensi dell'art. 8, paragrafo 2 del regolamento (CEE) n. 729/70 e che la Comunità debba assumersene le conseguenze finanziarie, indirizza alla Commissione una relazione esplicativa.

Se la Commissione . . . stima che le conseguenze finanziarie di tali irregolarità o negligenze non debbano essere sopportate dalla Comunità, essa prende contatto con lo Stato membro in causa e procede poi ad uno scambio di opinioni in seno al comitato del FEAOG.

c) Alla luce dell'esperienza acquisita, la Commissione presenterà una relazione al Consiglio relativa al modo da essa ritenuto più appropriato per definire i casi insoluti di cui alla lettera b), e, se del caso, proposte di soluzioni da adottare dal Consiglio per la soluzione di divergenze di tale tipo.

Sull'articolo 3

Ai sensi del presente regolamento si intende per irregolarità qualsiasi infrazione, intenzionale o no, ad una disposizione di carattere giuridico.».

B - I mezzi e gli argomenti delle parti

1. Le osservazioni del *ricorrente* in merito ai principi riguardanti il finanziamento delle misure d'intervento si riferiscono principalmente al caso n. 10 e, in via subordinata, agli altri casi indicati più oltre, al punto IV.

1. a) Secondo il Governo tedesco, la Commissione non ha tenuto conto dell'art. 8, n. 2, del regolamento n. 729/70 (in prosieguo, «l'art. 8, n. 2»): nell'ambito di questa norma, ed indipendentemente dal fatto che, nei vari casi concreti, le spese fossero state effettuate conformemente alle norme comunitarie, la Commissione avrebbe dovuto valutare se le conseguenze finanziarie dovessero essere sopportate dalla Comunità.

1. b) Secondo il *ricorrente*, ai sensi di questa norma la Comunità deve sopportare le conseguenze di eventuali irregolarità e negligenze, se il recupero delle

somme erogate non è più possibile o non viene preso in considerazione per altri motivi, a meno che tali irregolarità o negligenze siano imputabili all'amministrazione o agli enti dello Stato membro interessato. In questo caso, lo Stato membro deve sostenere l'onere delle spese effettuate. Questo principio trova attuazione indipendentemente dal fatto che le irregolarità o negligenze siano dovute a terzi (privati) o all'amministrazione. La Commissione aveva espresso lo stesso parere in un suo documento di lavoro del 2 dicembre 1974 (documento VI/157/74). Benché, in questo testo, definisca gli «errori e negligenze amministrative» come irregolarità in senso lato, essa tuttavia riconosce indirettamente che la violazione di norme giuridiche comunitarie dovuta ad un comportamento dell'amministrazione rientra nel procedimento d'imputazione. Solamente nel documento di lavoro del 16 ottobre 1975 (documento VI/192/75), concernente la procedura, l'oggetto e le conseguenze della liquidazione dei conti, essa sosteneva che il campo di applicazione dell'art. 8, n. 2, è limitato alle sole irregolarità e negligenze di persone estranee all'amministrazione.

L'interpretazione della Commissione non tiene conto né della lettera, né delle finalità dell'art. 8, n. 2. Poiché gli Stati membri applicano le norme comunitarie non solo nel proprio interesse, bensì anche in quello della Comunità, sembra giustificato ripartire fra la Comunità e gli Stati i rischi connessi all'applicazione di tali norme. Ciò è possibile, tuttavia, soltanto qualora non si limiti l'ambito di applicazione dell'art. 8, n. 2, alle irregolarità e negligenze di terzi. Va tenuto conto delle difficoltà inerenti all'applicazione delle norme comunitarie direttamente efficaci. Spesso bisogna decidere rapidamente, senza poter ottenere una dichiarazione che impegni la Commissione. In questo caso, non può escludersi la possibilità di interpretazioni inesatte, quand'anche formulate in buona fede. La tesi della Commissione implica che questa deve stabilire da sola, nell'ambito del pro-

cedimento di liquidazione dei conti, se sussistano o meno violazioni del diritto comunitario. Nel corso delle consultazioni col comitato del Fondo, molti Governi hanno sottolineato in particolare come sia inammissibile che la Commissione voglia stabilire definitivamente quali spese vadano poste a carico degli Stati membri, senza che questi abbiano la facoltà di collaborare in maniera reale (vengono, infatti, soltanto consultati). Inoltre, sono state messe in rilievo le notevoli difficoltà che il mancato riconoscimento delle spese creerebbe per gli Stati membri, poiché dovrebbero esser chieste ai rispettivi Parlamenti autorizzazioni di spesa di importo corrispondente e l'impiego degli stanziamenti dovrebbe essere giustificato di fronte alle rispettive Corti dei conti.

1. c) Per il ricorrente, il procedimento di liquidazione e quello di imputazione sono due cose diverse, che, come dimostra la normativa in materia, debbono essere esaminate sotto punti di vista diversi. Esiste tuttavia un collegamento fra i due procedimenti, in quanto, ai sensi dell'art. 5, n. 2, lett. b), del regolamento n. 729/70, la liquidazione dei conti non è possibile fintantoché debba ancora aver luogo il procedimento di imputazione. Decidendo senza procedere al necessario esame dell'imputazione, né formulare alcuna riserva in proposito, la Commissione ha agito in modo illegittimo. Le sue decisioni debbono pertanto essere annullate.

1. d) Il fatto che la Commissione abbia omesso di esaminare l'imputazione conformemente all'art. 8, n. 2, non può essere giustificato in base alla circostanza che non poteva ancora aver luogo il relativo procedimento. Benché le norme d'attuazione di cui all'art. 8, n. 3, del regolamento n. 729/70 non siano state adottate, è tuttavia possibile procedere all'imputazione basandosi sull'interpretazione dell'art. 8, n. 2, come pure sulla dichiarazione fatta dal Consiglio e dalla Commissione al momento dell'adozione del regolamento n. 283/72 (documento R/151/72). Poiché non si riusciva a giungere ad un accordo e dato che l'entrata in vigore del regolamento n. 283/72 non poteva essere ritardata ulteriormente, veniva fatta questa dichiarazione, per poter avere almeno una disciplina provvisoria del procedimento d'imputazione.

Secondo una dichiarazione da inserire nel verbale fatta dalla delegazione tedesca nel corso della discussione sul progetto di regolamento n. 283/72, dichiarazione che non è stata contestata né dalla Commissione, né da alcun'altra delegazione, qualunque provvedimento viziato dell'amministrazione di uno Stato membro va considerato come una negligenza. Questa definizione deve applicarsi anche alle negligenze ai sensi dell'art. 8, n. 2.

Il testo dell'art. 8, n. 2, fornisce, a parere del ricorrente, indicazioni sufficienti perché sia possibile stabilire i criteri in base ai quali possono venire imputate ad uno Stato membro le conseguenze finanziarie di sue eventuali irregolarità o negligenze. Se, conformemente a questo testo, si opera una distinzione fra le irregolarità e le negligenze che possono venire imputate allo Stato membro e quelle che non possono venirgli imputate, si può ammettere che l'imputazione richieda l'esistenza di un comportamento illecito nella sfera di responsabilità dell'amministrazione di uno Stato membro. Con ciò s'intende che non tutti i comportamenti che siano solo obiettivamente antiggiuridici possono portare all'imputazione a carico dello Stato membro interessato. Una sif-

fatta ripartizione dei rischi finanziari appare indispensabile, soprattutto ai fini della regolare utilizzazione dei fondi erogati nell'ambito del finanziamento della politica agricola comune e del mantenimento, per quanto possibile, di buoni rapporti fra la Comunità e gli Stati membri.

Con la dichiarazione sopra richiamata, il Consiglio e la Commissione hanno provveduto provvisoriamente in merito alle modalità di attuazione del procedimento d'imputazione. Nei casi in questione, la Commissione non ha sottoposto al Consiglio la relazione ivi contemplata. Né sul problema dell'imputazione è stato consultato il comitato del FEAOG.

1. e) Le decisioni della Commissione sono viziate in quanto adottate senza previo esame dell'imputazione, oppure perché la decisione relativa alla liquidazione dei conti avrebbe dovuto essere adottata con riserva dell'esame dell'imputazione. Se fosse stato seguito il procedimento d'imputazione, questo avrebbe necessariamente portato la Comunità all'assunzione a proprio carico delle spese in questione, poiché non vi è prova di alcun comportamento illecito della Repubblica federale, nella sfera di responsabilità delle amministrazioni competenti.

2. La Commissione, prima di esporre il proprio punto di vista sulle questioni di principio, osserva di averlo già espresso in forma succinta nel documento di lavoro del 16 ottobre 1975 (documento VI/192/75), sul quale si basano le sue decisioni 2 dicembre 1975 (cfr. punto 1. b)).

2. a) La liquidazione dei conti è una decisione obbligatoria che determina quali spese effettuate dagli Stati membri durante un determinato esercizio finanziario debbano essere sostenute in definitiva dalla Comunità. Come risulta dall'art. 8, lett. a), del regolamento n. 1723/72, la liquidazione non è, quindi, una semplice operazione contabile interna, la quale non richieda alcuna apposita decisione formale. Il riconoscimento delle spese è necessario in quanto il finanziamento comunitario si limita ai provvedimenti adottati in conformità alle norme comunitarie. Il regolamento n. 729/70 precisa questo concetto negli artt. 2, n. 1, e 3, n. 1. A parere della Commissione, è per l'appunto tale precisazione che giustifica l'introduzione di dette norme che, per il resto, si limitano a recepire il contenuto dell'art. 1, n. 2.

La competenza attribuita a questo proposito alla Commissione è in piena coerenza con la procedura di cui agli artt. 108, n. 3, e 110 del regolamento finanziario 25 aprile 1973 (GU n. L 116 del 1° 5. 1973, pag. 1).

D'altronde la liquidazione dei conti non presenta, quanto agli effetti, per gli Stati membri, differenze fondamentali rispetto alla decisione che la Commissione doveva adottare in merito al concorso del FEAOG, previa consultazione del comitato del Fondo, sotto il vecchio regime di finanziamento di cui all'art. 10 del regolamento n. 17/64.

In questo contesto, la Commissione rileva infine che, nel procedimento di liquidazione dei conti, agli Stati membri spettano le più ampie facoltà di controllo. Detto procedimento, qual è stato concepito dalla Commissione, comprende infatti una fase bilaterale ed una fase multilaterale (quest'ultima consistente nella consultazione del comitato del Fondo sulle proposte di decisione di liquidazione). La Commissione fa riferimento, in proposito, al surricordato documento di lavoro (VI/192/75 del 16.10.1975). Le decisioni adottate nell'ambito di tale procedimento sono impugnabili ai sensi dell'art. 173 del Trattato.

2. b) L'art. 8, n. 2, del regolamento n. 729/70 riguarda esclusivamente le «irregolarità o negligenze» di privati (terzi). Ciò si desume dalla collocazione di questa norma nel sistema del regolamento, considerato in rapporto al regolamento n. 283/72, come pure dalla genesi della norma stessa e dalle finalità che essa persegue. La Commissione richiama in proposito, il n. 1 dell'articolo in questione, come pure l'art. 8 ed il terzultimo punto del preambolo della proposta per il regolamento n. 729/70, presentata dalla Commissione al Consiglio il 16 luglio 1969. Anche il regolamento n. 283/72 ha le caratteristiche proprie di un regolamento riguardante i singoli. Ciò si evince in particolare dal preambolo del regolamento stesso, dove si parla di «rafforzare la lotta contro le irregolarità» e di «pratiche fraudolente», e dagli artt. 3 e 6, n. 3. L'idea di intentare un procedimento contro la pubblica amministrazione che agisca in modo giuridicamente errato o con negligenza è abbastanza paradossale. Al contrario, un procedimento siffatto può ben essere istaurato contro i pubblici dipendenti di uno Stato membro.

È esatto che, nel corso della discussione sulla proposta per il regolamento n. 283/72 nell'ambito del comitato dei rappresentanti permanenti, la delegazione tedesca dichiarava che «qualunque provvedimento viziato dell'amministrazione di uno Stato membro» sarebbe stato considerato come «un'irregolarità ai sensi del presente regolamento». La Commissione rileva, ciononostante, che

questa dichiarazione non è stata inserita nel verbale del Consiglio.

Quanto alla definizione della nozione di «irregolarità», la Commissione rinvia alla dichiarazione fatta dal Consiglio e dalla Commissione al momento dell'adozione del regolamento n. 283/72.

Il documento di lavoro del 2 dicembre 1974 (documento VI/157/74, cfr. punto 1. b)) richiamato dal ricorrente non è mai stato approvato dalla Commissione. Del resto, durante la discussione di questo documento, gli uffici della Commissione non sono rimasti fedeli al punto di vista che ivi era stato espresso.

Se la perdita finanziaria fosse dovuta esclusivamente al comportamento di uno Stato membro, sarebbe del tutto logico che questo debba sostenere anche il rischio finanziario dei suoi atti. Se invece la perdita finanziaria fosse dovuta al comportamento di un terzo, ci si troverebbe fuori della sfera di responsabilità dello Stato membro e sarebbe quindi ragionevole esonerare quest'ultimo dall'obbligo di sopportare il relativo rischio finanziario. A ciò si aggiunga il fatto che molto spesso atti irregolari riguardano, sotto il profilo territoriale, vari Stati membri, sicché risulta impossibile individuare esattamente il luogo dove si è perfezionata l'irregolarità. Queste considerazioni sono esposte nel terzultimo punto del preambolo della suddetta proposta di regolamento n. 729/70, nella quale, d'altronde, il testo dell'art. 8, n. 2, è più preciso al riguardo (art. 8, n. 3 della proposta).

La Commissione rileva inoltre che il testo tedesco dell'art. 8, n. 2, del regolamento n. 729/70 è divenuto ambiguo a causa dell'introduzione del termine «Versäumnis», il quale è stato reso nel testo francese e nelle altre versioni linguistiche con «negligenza» (négligence), che corrisponderebbe piuttosto alla nozione di «Fahrlässigkeit». Se si esamina il testo tedesco da solo, si potrebbe essere indotti, da un punto di vista puramente linguistico, a ritenere che si abbia «Versäumnis» allorché lo Stato membro si rende responsabile di una omissione in contrasto

coi suoi obblighi. Questa interpretazione rende tuttavia incomprensibile, in seguito, la distinzione operata da questo testo fra le «negligenze» imputabili e quelle non imputabili; ora, l'omissione di un atto obbligatorio è un indizio palese di negligenza («Fahrlässigkeit») e questa costituisce il solo criterio ragionevole per determinare l'imputabilità.

Il testo olandese, che concorda con quello francese, permette di constatare anzitutto che la nozione di «nalatigheid» (negligenza) può riferirsi anche al comportamento di privati. Tuttavia, questa interpretazione renderebbe superflua la nozione di «négligence» che sarebbe compresa in quella di «irregolarità». Se, in questo contesto, si volesse intendere per «négligence» un comportamento negligente («fahrlässig») dell'amministrazione, si incontrerebbero in definitiva, secondo la Commissione, gli stessi ostacoli logici che sono stati già segnalati per il testo tedesco, ed anzi ostacoli ancor più gravi: bisognerebbe, infatti, accertare se il comportamento negligente («fahrlässig») della pubblica amministrazione debba essere attribuito a negligenza di questa amministrazione e pertanto debba esserle imputato (il che sarebbe assurdo).

La Commissione ritiene che questo assurdo si possa evitare solamente basandosi, per l'interpretazione della norma in questione, sul testo originario della proposta della Commissione, e prescindendo dalla nozione di «nalatigheid» o «négligence» cui viene fatto riferimento all'inizio dell'art. 8, n. 2, considerando tale riferimento come un'aggiunta priva di senso. Con questa interpretazione, il significato che la Commissione dà alla norma considerata risulta incontestabile,

tenuto conto del genio della lingua e senza far violenza al testo: le conseguenze finanziarie delle pratiche fraudolente o altre irregolarità commesse da terzi debbono essere sopportate dalla Comunità qualora non siano imputabili ad un comportamento negligente («fahrlässige Handlungsweise») degli Stati membri.

Dato che l'espressione «Versäumnis» è stata introdotta senza alcuna spiegazione in un documento di lavoro del Consiglio del 14 gennaio 1970 (documento R/61/70) e che non si trova traccia scritta del fatto che questa modifica sia stata discussa, è impossibile considerare la stessa come una modifica sostanziale della proposta della Commissione. D'altronde, sarebbe sorprendente che si fosse voluto modificare il principio stabilito dal regolamento n. 17/64 sulla competenza della Commissione a decidere in merito alla partecipazione del Fondo alle spese degli Stati membri, senza che ciò venisse espresso chiaramente, né fosse confermato dai lavori preparatori.

La Commissione precisa che le osservazioni da essa successivamente presentate in subordine, e riguardanti l'imputazione contabile e il relativo procedimento, assumono rilievo soprattutto nel caso in cui venga ritenuta corretta la tesi centrale del ricorrente sull'interpretazione dell'art. 8, n. 2.

Quanto ai «criteri d'imputazione» sostanziali, la Commissione concorda, in linea di principio, con la tesi del ricorrente. Ricorrendo i presupposti di fatto di cui all'art. 8, n. 2, non si può derogare al principio secondo cui le conseguenze finanziarie delle irregolarità o negligenze sono sopportate dalla Comunità, a meno che le irregolarità o le negligenze siano «imputabili alle amministrazioni o agli organismi degli Stati membri».

L'art. 8, n. 2, del regolamento n. 729/70 non indica i presupposti dell'imputazione, né il momento in cui questa deve essere effettuata, e ciò in contrasto col testo proposto dalla Commissione, il quale precisa che deve esservi negligenza

(«Fahrlässigkeit») da parte degli Stati membri. Tuttavia, anche in mancanza di una siffatta precisazione espressa, la norma attuale può essere interpretata in senso conforme alla suddetta proposta. Ciò porta, in sostanza, alle stesse conseguenze dell'interpretazione, ad esempio, secondo la quale l'imputazione contabile richiede l'esistenza di un «comportamento illecito» nella sfera di responsabilità dell'amministrazione.

Poiché le norme generali alle quali fa riferimento l'art. 8, n. 3, non sono state ancora emanate, la nozione di «comportamento illecito» dev'essere definita per via d'interpretazione. Tale definizione non deve in ogni caso essere basata su elementi soggettivi riconducibili alla sfera dei funzionari che agiscono.

La pubblica amministrazione degli Stati membri, nei casi in cui qualunque osservatore potrebbe nutrire fondati dubbi sull'esattezza di una certa interpretazione del diritto, dovrebbe eliminare questi dubbi, per esempio consultando la Commissione. Se non lo fa, essa corre il rischio di essere considerata responsabile dell'erronea interpretazione, della quale dovrà sopportare anche le conseguenze finanziarie.

Questa teoria è indispensabile per applicare in concreto il diritto comunitario, se si vuole evitare che la pubblica amministrazione degli Stati membri sia in qualche modo premiata per avere applicato con leggerezza tale diritto.

2. c) A parere della Commissione, non esiste un procedimento d'imputazione in senso giuridico. Dato che in seno al Con-

siglio non si è trovato un accordo quanto al procedimento che la Commissione aveva previsto all'art. 14 della proposta di regolamento n. 283/72, si debbono applicare, in conformità al regolamento n. 729/70, le regole generali, vale a dire le norme stabilite per la liquidazione dei conti.

L'esistenza di una dichiarazione comune del Consiglio e della Commissione, emessa in occasione dell'adozione del regolamento n. 283/72, non modifica affatto questa situazione. Non tenendo conto delle norme di procedura descritte in questo verbale, la Commissione può aver violato al massimo una specie di «gentlemen's agreement» e dovrebbe assumersene la responsabilità politica. La suddetta dichiarazione non può far sì che la procedura ivi prevista limiti i poteri della Commissione. In ogni caso, detta dichiarazione non attribuisce al Consiglio alcun potere decisionale, neppure per emanare norme-cornice. La relazione che la Commissione, secondo il punto c) della dichiarazione, doveva sottoporre al Consiglio aveva unicamente lo scopo di provocare un dibattito al massimo livello, ritenendosi che la Commissione avrebbe certo tenuto conto, nella sua decisione, delle conclusioni del Consiglio. Il fatto che questa relazione dovesse, «se del caso», essere accompagnata da proposte circa le soluzioni che il Consiglio doveva adottare non ha altro significato se non quello di un riferimento alla possibilità, sempre esistente, di risolvere in via generale per il futuro, con un atto giuridico di carattere normativo, emanato secondo la procedura ordinaria, un problema che sorge a proposito di un caso specifico.

Del resto, l'eventuale intervento del Consiglio in questi casi particolari può influire sfavorevolmente sull'equilibrio istituzionale del Trattato. Il Consiglio, inoltre, ha la tendenza a dare una soluzione «politica» ai casi che gli vengono sottoposti. La prospettiva di un siffatto compromesso politico spinge gli Stati membri ad opporsi, in linea di principio, all'imputazione a loro carico delle conseguenze fi-

nanziarie delle «irregolarità», a sottoporre la questione al Consiglio ed a trovare, nell'applicazione stessa del diritto comunitario, una soluzione conforme ai loro interessi nazionali. Infine, a differenza della Commissione, il Consiglio non è in grado, sul piano amministrativo, di occuparsi dei numerosi casi particolari.

La Commissione si associa senza riserve alla dichiarazione che la delegazione francese proponeva d'inserire nel verbale redatto al momento dell'adozione, da parte del Consiglio, del regolamento n. 283/72, dichiarazione che non ha lo scopo di fare del Consiglio un organo di conciliazione, bensì di rendere operativi gli strumenti di conciliazione esistenti nell'ambito del FEOG, vale a dire in seno ad un organo della Commissione.

2. d) La Commissione non ritiene che sulle proprie conclusioni possano influire sostanzialmente le considerazioni di principio svolte dal ricorrente circa la ripartizione del rischio finanziario fra Comunità e Stati membri. A suo parere, ogni riflessione in proposito deve basarsi sul principio che la Comunità finanzia soltanto i provvedimenti adottati conformemente alle norme comunitarie.

Sembra difficile conciliare la tesi del ricorrente con la lettera degli artt. 2 e 3 del regolamento n. 729/70, a meno che non si voglia attribuire un significato del tutto generico alle espressioni «sono finanziate ... le restituzioni ... concesse secondo le norme comunitarie»; ma ciò sarebbe in contrasto col corrente linguaggio giuridico, per il fatto che l'art. 8, n. 2, contiene un'eccezione a questa regola e induce quindi ad una conclusione a contrario.

In particolare, l'interpretazione nel senso suddetto non è compatibile col fatto che gli Stati membri applicano le norme comunitarie in questione sotto la propria responsabilità e non «a richiesta» della Comunità o come «organo subordinato» di un'autorità comunitaria di rango superiore. La pubblica amministrazione degli Stati membri non è vincolata a direttive emananti dall'esecutivo della Comunità, né la Commissione può vantare nei suoi confronti un diritto di controllo nell'accezione consueta del diritto amministrativo. La Commissione ha unicamente la facoltà di segnalare, mediante pareri non vincolanti, in occasione dei contatti bilaterali o nell'ambito dei comitati esistenti, le violazioni che essa constata. La contropartita del fatto che gli Stati membri applicano il diritto comunitario sotto la propria responsabilità consiste per l'appunto nell'obbligo di sopportare il rischio finanziario dell'applicazione inesatta di questo diritto.

Non può modificare tale conclusione il fatto che l'applicazione e l'interpretazione del diritto comunitario presentano talvolta difficoltà pratiche; spesso queste possono essere state già risolte al momento della preparazione dell'atto, mediante consultazione della Commissione o nell'ambito dei vari comitati ecc. ...; gli altri casi dovrebbero essere estremamente rari; all'occorrenza, i versamenti possono venire ritardati o essere fatti con riserva.

Tuttavia, esistono eccezioni al principio sostenuto dalla Commissione: ad esempio, nel caso di irregolarità compiute da terzi (art. 8, n. 2, del regolamento n. 729/70), quando la Comunità abbia dato adito essa stessa all'applicazione inesatta di norme comunitarie o quando essa possa essere dichiarata responsabile di tale applicazione irregolare per altri motivi (vedasi, in proposito, la situazione creata dalla sentenza della Corte 12 novembre 1974, causa 34/74, Société Roquette Frères c/ Stato francese, Racc. pag. 1217).

La convenuta non è rimasta convinta dall'argomento del ricorrente secondo cui il rifiuto, da parte della Commissione, di riconoscere certe spese può avere gravi ripercussioni sul bilancio degli Stati membri. Lo Stato membro, secondo il parere della Commissione, deve fare fin dall'inizio previsioni di bilancio che gli consentano di fronteggiare oneri supplementari. Del resto, lo Stato membro non deve affrontare queste spese supplementari in un modo così improvviso ch'esse possano dare luogo a difficoltà di pagamento: il procedimento obbligatorio lascia infatti intuire abbastanza presto l'intenzione della Commissione di rifiutare la liquidazione di determinati conti. Tuttavia, se uno Stato membro avesse reali difficoltà di bilancio, sarebbe possibile trovare, di comune accordo con la Commissione, gli strumenti concreti per risolvere il problema.

3. Il *ricorrente* replica che il parere della Commissione, secondo cui il FEAOG finanzia solamente provvedimenti conformi alle norme comunitarie è incompatibile con quanto disposto dagli artt. 2, n. 1, e 3, n. 1, del regolamento n. 729/70, ed è inoltre in contrasto col sistema di quest'ultimo. Il testo degli artt. 2 e 3 di questo regolamento non si presta, secondo il ricorrente, ad un'interpretazione restrittiva e lascia invece, di proposito, un largo margine di discrezionalità: dette norme riguardano tutte le restituzioni e tutti gli interventi contemplati dal diritto comunitario e aventi origine nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati e nell'assolvimento dei compiti attribuiti alla Comunità; sono le disposizioni di carattere sostanziale che hanno importanza decisiva, mentre quelle di carattere formale hanno importanza solamente secondaria.

Il ricorrente sottolinea ch'esso condivide il punto di vista della Commissione sulla nozione di «irregolarità», così come questa viene definita dalla dichiarazione del Consiglio e della Commissione fatta al momento dell'emanazione del regolamento n. 283/72 (documento R/151/72). Ben diversa è la situazione quanto alla nozione di «negligenza» («Versäumnis»), che, secondo il ricorrente, ha un proprio significato, diverso da quello di «irregolarità»: queste, infatti, si riferiscono ad atti dei terzi. Il fatto che il riferimento alle «negligenze» non costituisca una semplice aggiunta atta a creare confusione, o un tentativo mal riuscito di miglioramento del testo si evince, secondo il ricorrente, da quanto segue: al momento delle deliberazioni che precedettero la proposta di regolamento n. 729/70, il quale, originariamente, parlava solo di «irregolarità» o di «comportamenti fraudolenti» (betrügerische Handlungen), si era arrivati ad un accordo sul principio che la nozione di «irregolarità» copre solo parzialmente l'ambito dell'azione amministrativa anti-giuridica e ciò sia sul piano del diritto positivo che su quello concettuale; si era quindi convenuto di estendere all'attività amministrativa l'applicazione del procedimento d'imputazione; in quella occasione, tutti i partecipanti alla riunione erano stati concordi nel ritenere che le irregolarità commesse dai privati possono spesso coesistere con un comportamento negligente («nachlässig») della pubblica amministrazione dello Stato membro; questa considerazione è stata all'origine dell'inserimento del termine «negligenza» («Versäumnis») nel testo del 15 gennaio 1970 (documento R/61/70). Il fatto che il regolamento in definitiva adottato sia differente, sotto questo profilo, dall'originaria proposta della Commissione dimostra che tale proposta non è stata accettata dagli Stati membri nella versione presentata dalla Commissione. Dal testo che non è stato approvato non si può quindi trarre alcuna conclusione vincolante. La Commissione non può dunque sostenere

che la «negligenza» («Versäumnis») non è altro che un'omissione in contrasto con obblighi. Al contrario, la negligenza può consistere anche in un'azione anti-giuridica.

Quanto all'interpretazione della nozione di «comportamento illecito», il ricorrente condivide la tesi della Commissione, secondo la quale bisogna tener conto non già dei soli elementi soggettivi rientranti nella sfera del funzionario che agisce, bensì dell'opinione di un osservatore obiettivo ed esperto della materia.

Il regolamento n. 729/70 non indica in modo preciso e concreto quali siano i presupposti cui è subordinata l'imputazione. L'art. 8 opera però una distinzione fra i comportamenti che possono dar luogo ad imputazione e quelli che non hanno questa caratteristica. Secondo il ricorrente, l'origine di tale distinzione non può essere che la seguente: lo Stato membro non deve rispondere delle conseguenze finanziarie del comportamento illegittimo dei propri agenti, se non nel caso in cui questo comportamento sia anche illecito («vorwerfbar»). In proposito, hanno tuttavia importanza decisiva le circostanze esterne del comportamento della pubblica amministrazione, come, ad esempio, il più o meno stretto nesso di causalità e l'entità dell'infrazione, in relazione alle «ratio» delle norme violate. Tutti questi punti sono conformi al parere della Commissione.

Nella fattispecie, non è necessario stabilire quale gravità debbano raggiungere il comportamento obiettivamente illegittimo o la colpa perché si possa ravvisare l'illiceità; infatti, nei casi che costituiscono oggetto della presente controversia, non si sono avuti né comportamenti illeciti o ingiustificabili, in violazione di obblighi giuridici, né colpa da parte dei funzionari che hanno agito. Tuttavia, secondo il parere della Commissione, a

prima vista, non si può riscontrare un comportamento illecito neppure nei casi di colpa lieve («leichte Fahrlässigkeit»). Nella fattispecie, comunque, i funzionari avevano preso le loro decisioni dopo riflessioni approfondite e con la dovuta diligenza.

L'opinione della Commissione, secondo la quale «Versäumnis» (negligenza) sarebbe un'omissione in contrasto con obblighi giuridici e questa costituirebbe un indizio palese di negligenza («Fahrlässigkeit») è infondata per due ordini di motivi: da una parte, la Commissione dimentica che può aversi «Versäumnis» non soltanto nel caso di un'omissione, bensì anche nel caso di un'azione antiggiuridica; dall'altra, occorre distinguere fra la violazione di un obbligo e le sue conseguenze in materia di responsabilità («Zurechnung»). La violazione di un obbligo, di per sé, nulla dice quanto al grado di responsabilità o al carattere illecito del relativo comportamento.

Ai sensi del regolamento n. 729/70, di conseguenza, si deve accertare, nel seguente ordine:

- se i pagamenti effettuati dallo Stato membro in questione siano contemplati dal diritto comunitario come sostituzioni o interventi, e se essi si inseriscano nel contesto dell'organizzazione comune dei mercati agricoli;
- se i suddetti pagamenti abbiano dato luogo ad «irregolarità» o «negligenze», nell'accezione più ampia del termine;
- se le «irregolarità» o le «negligenze» siano state compiute dallo Stato membro in questione e se, pertanto, esse gli debbano venire imputate.

Nella fattispecie, la Commissione ha riunito in una sola le tre fasi dell'accertamento, e quindi ha ridotto le garanzie procedurali alle quali il ricorrente aveva diritto, come si evince dall'esame dei singoli casi che costituiscono oggetto della controversia.

Quanto al procedimento di imputazione, il ricorrente replica che la dichiarazione emessa dal Consiglio e dalla Commissione al momento dell'adozione del regolamento n. 283/72 (documento R/151/72) ha attribuito al Consiglio, che delibera di concerto con la Commissione, un compito ben preciso. La partecipazione del Consiglio può portare più facilmente, in ragione, se non altro, della composizione di questa istituzione e delle altre sue funzioni, alla conciliazione degli interessi nei rapporti fra Commissione e Stati membri rispetto a quanto non potrebbe fare una decisione unilaterale della Commissione.

Quand'anche non si trattasse che di un «gentlemen's agreement», la Commissione avrebbe creato, per questo solo fatto, una situazione di legittima aspettativa che sarebbe opportuno rispettare, poiché per tutti gli atti delle autorità amministrative vale il principio della buona fede. Date le sue finalità, la dichiarazione a verbale è concepita come una norma giuridicamente vincolante. A proposito dell'imputazione, il conflitto di interessi fra la Comunità e gli Stati membri è inevitabile ed è perciò necessaria la collaborazione fra gli Stati membri, la Commissione ed il Consiglio, a questo spettando principalmente il compito di conciliare gli interessi contrapposti. Senza la partecipazione del Consiglio, si rischia di trovarsi di fronte ad una serie interminabile di liti dinanzi alla Corte. L'obiettivo di rendere operante la funzione integrativa del Consiglio non potrà essere raggiunto se non riconoscendo valore normativo alla dichiarazione di cui sopra.

4. Nella controreplica, la *Commissione* osserva, quanto all'interpretazione degli artt. 2, n. 1, e 3, n. 1, del regolamento n. 729/70, che l'espressione «secondo le norme comunitarie», se fosse esatta l'interpretazione proposta dal ricorrente, sarebbe solo un'aggiunta superflua ed incomprendibile. In questo caso, sarebbe bastato dire: «sono finanziate le restituzioni (gli interventi ...) concesse nel quadro dell'organizzazione comune dei mercati agricoli».

Secondo la Commissione, la tesi da essa difesa non implica affatto che per ogni violazione di qualsiasi norma di carattere formale si debba ritenere che il relativo provvedimento di restituzione o di intervento sia stato adottato in contrasto con le norme comunitarie. A suo parere, anche in questo campo bisogna distinguere tra forme sostanziali e non sostanziali. La semplice inosservanza di queste ultime non può avere l'effetto di privare del finanziamento comunitario il provvedimento di restituzione o d'intervento. Ciò del resto è conforme alla prassi della Commissione, come è dimostrato dall'atteggiamento che questa ha adottato nel caso n. 4, nonché in quello che ha portato alle causa 15/76 (*Governo francese/Commissione*).

Le considerazioni del ricorrente sulla genesi dell'art. 8, n. 2, del regolamento n. 729/70 provano unicamente, secondo la Commissione, che il ricorrente ha sostenuto fin dall'inizio un'interpretazione differente, che però non è stata accolta dalle altre delegazioni.

La Commissione non ritiene che dai fatti che hanno preceduto l'emanazione della suddetta norma si possa desumere che il Consiglio, con la modifica del testo, abbia voluto adottare una concezione del tutto diversa quanto alla ripartizione degli oneri finanziari; se tale fosse stata l'intenzione del Consiglio, questa intenzione avrebbe dovuto almeno essere espressa chiaramente nel testo definitivo.

La Commissione respinge l'affermazione del ricorrente secondo la quale si era convenuto di applicare il procedimento d'im-

putazione anche alle attività amministrative. Cionondimeno, secondo la Commissione, è incontestabile che tutte le parti interessate hanno ammesso che le irregolarità compiute dai privati coesistono spesso con un comportamento negligente da parte della pubblica amministrazione degli Stati membri; è probabilmente a questo fatto che bisogna ricondurre l'introduzione della nozione di negligenza («Versäumnis»), ma proprio questa circostanza dimostra che, in origine, si sono prese come punto di partenza per l'applicazione di questa norma le irregolarità compiute dai terzi.

Quanto alla nozione di comportamento illecito, la Commissione fa notare che si pone un problema simile a quello della responsabilità dello Stato e dei pubblici dipendenti: in questo campo, lo studio comparatistico permette di constatare che praticamente tutti i comportamenti che la pubblica amministrazione tiene in contrasto con i propri obblighi soggiacciono alla presunzione che essi siano ad essa imputabili e rivestano un carattere illecito.

Parimenti, la nozione di colpa «lieve», in contrapposizione a quella di colpa «grave», non è di alcuna utilità nella fattispecie, poiché è stata elaborata nell'ambito del diritto civile, con riferimento ai comportamenti illeciti dei singoli. È dunque per questo motivo che, nel campo della responsabilità della Comunità ai sensi dell'art. 215 del Trattato, la Corte ha respinto come non pertinente l'obiezione della Commissione, secondo la

quale la responsabilità degli organi di controllo può fondarsi, in base ai principi generali del diritto, solamente su di una «colpa grave»; la Corte si è invece limitata a far ricorso al principio per cui la Commissione, nell'applicare il diritto comunitario, ha un obbligo generale di attenzione e di vigilanza, esattamente come i «Governi degli Stati membri» (cfr. sentenza del 14 luglio 1967, nelle cause riunite 5, 7 e 13-24/66, *Ditta E. Kampffmeyer e altri/Commissione delle Comunità europee*, Racc. 1967, pag. 287). La Commissione sostiene che queste considerazioni valgono anche per la «responsabilità» degli Stati membri che sono parti nella presente causa, a proposito della ripartizione degli oneri finanziari. Secondo la Commissione, nel valutare quale sia il grado di diligenza richiesto, va ricordato che esiste la possibilità di risolvere i dubbi chiedendo precisazioni agli organi della Comunità.

La Commissione non comprende la critica del ricorrente in merito alle suddette richieste di precisazioni. A suo avviso, è assurdo sostenere che il fatto stesso che vi sia l'obbligo di richiedere dette precisazioni sottopone l'attività economica ad un'intollerabile incertezza in merito alla situazione giuridica, creando addirittura una sorta di impedimento all'applicazione del diritto comunitario; al contrario, queste richieste di precisazioni si sono rivelate il modo migliore per eliminare le incertezze giuridiche che ancora sussistono e per contribuire all'efficace ed uniforme applicazione del diritto comunitario; ciononostante, se la pubblica amministrazione del singolo Stato membro deve adottare decisioni urgenti, per le quali non ha il tempo di formulare le suddette richieste di precisazioni, vi sono altri mezzi per evitare situazioni di conflitto; e se, eccezionalmente, non si potesse disporre di alcuno di questi mezzi, solo allora si potrebbe eventualmente affermare che allo Stato membro in questione non si può imputare alcun comportamento illecito.

La Commissione sottolinea che il procedimento previsto dalla dichiarazione emessa al momento dell'adozione del regolamento n. 283/72 non può avere l'effetto di provocare decisioni su casi specifici. D'altra parte, la Commissione non comprende da che cosa il ricorrente deduca che questa disciplina sia giuridicamente vincolante; dalla giurisprudenza della Corte si evince, infatti, che neppure le risoluzioni del Consiglio hanno tale carattere vincolante; lo stesso vale, a fortiori, per le semplici dichiarazioni a verbale. Anche qualora la detta dichiarazione avesse dato origine ad una aspettativa, questa non può avere alcun effetto sulla questione della ripartizione degli oneri finanziari. La tutela delle legittime aspettative ha infatti solamente l'effetto di proteggere il titolare contro i danni eventualmente derivanti da disposizioni ch'egli abbia adottato in ragione di tali aspettative.

La Commissione non può assolutamente ammettere la tesi secondo cui le divergenze di vedute sulla corretta applicazione del diritto comunitario e sul grado di diligenza che si richiede in questo campo alla pubblica amministrazione degli Stati membri dovrebbero venire risolte in primo luogo dal Consiglio mediante un compromesso sugli interessi in conflitto. Nella fattispecie non si tratta della ricerca di un compromesso politico, bensì della soluzione di casi specifici in base a criteri giuridici. A parere della Commissione, la via da seguire è quella di esperire, nell'ambito del FEAOG, tutti i

mezzi di conciliazione per appianare in via amichevole le controversie. Il procedimento nell'ambito del Consiglio comporta il rischio che gli Stati membri siano poco propensi a pervenire ad una soluzione amichevole nella fase preliminare, potendo sperare d'imporre, nonostante tutto, il loro punto di vista nell'ambito di un compromesso politico. Esiste quindi il pericolo che il Consiglio resti bloccato a causa delle pratiche di liquidazione dei conti, nonché il rischio che questi casi vengano risolti non già in base ai criteri giuridici definiti dai regolamenti istitutivi delle organizzazioni comuni dei mercati e dai regolamenti finanziari, bensì nell'ambito di un compromesso politico di carattere generale; un siffatto modo di procedere sarebbe in contrasto con le suddette disposizioni e, di conseguenza, col Trattato.

IV — I singoli casi

A — Spese di trasporto provocate dalla risoluzione di contratti (caso n. 2)

Tale questione, che riguarda una somma di 63 841,15 DM per l'esercizio 1971 e di 243 992,66 DM per il 1972, era già stata trattata nella causa 47/75 (*Repubblica federale di Germania/Commissione*). Nella relativa sentenza 4 maggio 1976 (Racc. pag. 569) la Corte interpretava le norme rilevanti nel senso voluto dal ricorrente, dichiarando che le spese di magazzino costituenti oggetto della controversia non dovevano necessariamente rientrare nell'importo forfettario previsto a copertura degli oneri di magazzino.

Nella replica, il ricorrente precisa che l'attuale ricorso mira, conformemente alla suddetta pronuncia, alla rettifica della liquidazione dei conti per gli esercizi finanziari 1971 e 1972, nel senso che gli vengano accreditate le somme corrispondenti. Nella controreplica, la Commissione dichiara la sua intenzione di adottare i provvedimenti necessari per modificare in conseguenza le decisioni impu-

gnate. Con decisione n. 78/710, del 28 luglio 1978 — successiva, quindi, alla fine del procedimento scritto — con la quale venivano modificate le decisioni n. 76/141 e n. 76/147 relative alla liquidazione dei conti presentati dalla Repubblica federale di Germania per le spese degli esercizi 1971 e 1972 finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione garanzia (GU n. L 238 del 30. 8. 1978, pag. 25), la Commissione ha operato le rettifiche rese necessarie dalla surricordata sentenza della Corte. Con lettera del 2 ottobre 1978, il ricorrente ha dichiarato che, dopo l'adozione della decisione della Commissione n. 78/710, la controversia, per quanto riguarda il caso n. 2, è risolta.

B — Aiuti per il latte magro in polvere destinato all'alimentazione animale (casi n. 4 e n. 5)

1. Gli antefatti

1° L'art. 2 del regolamento del Consiglio 15 luglio 1968, n. 986, contenente le norme generali relative alla concessione di aiuti per il latte magro ed il latte magro in polvere destinati all'alimentazione degli animali (GU n. L 169 del 18. 7. 1968, pag. 4), stabilisce che sono concessi aiuti per «il latte scremato in polvere che sia stato denaturato secondo metodi da determinare» e per «il latte scremato in polvere e il latte scremato e prodotto in una latteria, che siano stati utilizzati nella fabbricazione di alimenti composti».

2° Ai sensi dell'art. 3 del suddetto regolamento, «l'importo dell'aiuto viene corrisposto dall'organismo d'intervento dello Stato membro nel cui territorio... ha sede l'azienda che ha proceduto alla denaturazione del latte scremato in polvere o che lo ha utilizzato per la fabbricazione di alimenti composti...».

Tuttavia, una deroga di carattere transitorio al regime sopra descritto veniva stabilita dall'art. 3 del regolamento 986/68, come modificato dal regolamento 30 marzo 1971, n. 673 (GU n. L 77, del 1° 4. 1971, pag. 9). Questo regolamento autorizzava, fino al 30 giugno 1971, lo Stato membro produttore di latte magro in polvere a corrispondere l'aiuto anche qualora il latte fosse stato denaturato o utilizzato nella fabbricazione di alimenti composti nel territorio di un altro Stato membro.

3° Nei casi in cui si fosse fatto uso di tale autorizzazione, il regime per la concessione dell'aiuto doveva rispettare le condizioni stabilite dall'art. 7 del regolamento della Commissione 27 luglio 1968, n. 1106, relativo alle modalità di applicazione per la concessione di aiuti al latte magro in polvere destinato all'alimentazione degli animali e al latte magro trasformato in alimenti composti per animali (GU n. L 184, del 27. 7. 1968, pag. 26), come modificato dall'art. 1 del regolamento della Commissione 23 febbraio 1970, n. 332 (GU n. L 44 del 25. 2. 1970, pag. 1). Quest'articolo dispone che:

«...»

1. Lo Stato membro speditore versa l'aiuto solo quando il latte scremato in polvere è stato sottoposto dallo Stato membro destinatario ad un controllo doganale o a un controllo amministrativo che presenti garanzie equivalenti; entrambi i controlli prevedono la costituzione di una cauzione di importo pari all'ammontare dell'aiuto concesso secondo le disposizioni comunitarie nello Stato membro speditore.
2. La prova dell'esecuzione del controllo da parte dello Stato membro destinatario può essere fornita solo mediante presentazione dell'esemplare di controllo di cui all'art. 1 del regolamento (CEE) n. 2315/69».

Il regolamento della Commissione 19 novembre 1969, n. 2315, relativo all'im-

piego dei documenti di transito comunitario per l'applicazione delle misure comunitarie comportanti il controllo dell'utilizzazione e/o della destinazione delle merci (GU n. L 295 del 24. 11. 1969, pag. 14), ha introdotto l'«esemplare di controllo» contemplato dall'art. 7, n. 2, del regolamento n. 1106. L'operatore che effettua la spedizione compila l'originale e almeno una copia del documento e l'ufficio doganale di partenza gli rilascia l'originale. L'ufficio stesso trattiene una copia, mentre l'originale scorta le merci. Le indicazioni contenute nell'esemplare di controllo permettono all'ufficio doganale dello Stato membro di destinazione di constatare che la merce deve essere assoggettata al controllo. L'ufficio doganale di destinazione indica allora sull'originale dell'esemplare di controllo che il controllo è stato eseguito; il documento viene rimandato all'ufficio doganale di partenza, il quale ha così la prova richiesta dall'art. 7, n. 2, del regolamento n. 1106, prova cui è subordinata la corresponsione dell'aiuto da parte dello Stato speditore. La cauzione viene svincolata soltanto per i quantitativi di latte magro in polvere per i quali il trasformatore fornisca la prova che essi sono stati denaturati o trasformati secondo le disposizioni in oggetto.

4° Rispondendo ad un quesito del ministero federale per l'alimentazione, la Commissione ha comunicato, con telex del 12 ottobre 1971, che:

«...»

Nei casi in cui non si può stabilire precisamente il momento in cui la merce è stata sottoposta a controllo e nei quali gli organismi italiani competenti hanno rifiutato definitivamente di corrispondere l'aiuto, il versamento di questo da parte

del Governo federale non solleva alcuna obiezione, dato che, in tali circostanze, è escluso il rischio di doppio pagamento ...».

Durante la preparazione delle decisioni relative alla liquidazione dei conti, la Commissione ha esteso questo parere a tutti i casi nei quali la merce era stata sottoposta a controllo dopo il 30 giugno 1971.

5° Nel 1971, l'ente competente della Repubblica federale di Germania ha corrisposto aiuti per un ammontare complessivo di 885 701,70 DM per latte magro in polvere destinato a venire denaturato in Italia, nonostante che la data figurante nei relativi esemplari di controllo indicasse che la merce era stata sottoposta a controllo successivamente al 30 giugno 1971, o che non si poteva stabilire chiaramente se fosse stata sottoposta a controllo entro il 30 giugno 1971 (caso n. 4).

Prima di corrispondere l'aiuto, l'ente tedesco competente chiedeva all'azienda di Stato per gli interventi sul mercato agricolo (AIMA) di effettuare un controllo. L'AIMA rispondeva con lettera del 14 maggio 1972:

«Esaminata attentamente la situazione e pur non essendosi potuti realizzare gli accertamenti su tutte le pratiche segnalate da codesto ufficio federale, può tuttavia assicurarsi che in base alle disposizioni impartite sia dal ministero delle finanze - direzione generale delle dogane, che dal ministero dell'agricoltura e delle foreste - direzione generale della tutela economica dei prodotti agricoli, per l'applicazione dell'art. 3, paragrafo 1, secondo comma del regolamento CEE n. 986/68, con circolare n. 141 dell'8 luglio 1971, di cui si unisce copia, era giuridicamente impossibile che le partite in questione, aventi diritto alla sovvenzione comunitaria nella Repubblica federale tedesca a norma dei citati regolamenti, potessero conseguire la sovvenzione anche in Italia.

Pur se tali partite sono state sdoganate in Italia successivamente al 30 giugno 1971,

la procedura instaurata dalle dogane italiane a decorrere dal 1° luglio 1971, in base alla surriferita circolare n. 141 escludeva la possibilità che qualcuna delle segnalate partite di latte scremato in polvere venisse considerata ammissibile alla concessione di sovvenzioni da parte di questa azienda di Stato, secondo la normativa comunitaria entrata in vigore dal 1° luglio 1971.

Tale situazione giuridica permane tuttora anche in rapporto ad eventuali future richieste di sovvenzioni a questa azienda di Stato per le partite segnalate da codesto ufficio federale.

Invero nell'ultimo capoverso della citata circolare n. 141 è stato stabilito che per le partite di latte scremato in polvere che dopo il 30 giugno 1971 fossero risultate ancora scortate dall'esemplare di controllo T 1/T 2 n. 5 si sarebbero continuate ad applicare le disposizioni anteriori che prevedevano appunto la corresponsione della sovvenzione da parte dello Stato membro esportatore».

Nell'addendum al documento VI/145/75-1, la Commissione ha motivato il proprio rifiuto di accollare al FEOG il suddetto ammontare col fatto che la prova dell'insussistenza di un doppio pagamento deve riferirsi a casi precisi e particolari e non può limitarsi all'affermazione che il doppio pagamento non era possibile secondo le norme vigenti.

6° Il ricorrente ha inoltre corrisposto gli aiuti in questione per 140 tonnellate di latte magro in polvere senza aver ricevuto di ritorno gli originali degli esemplari di controllo T 1/T 2. L'importo di tali aiuti è di 62 267,00 DM (caso n. 5).

La Commissione ha rifiutato di porre questi importi a carico del FEOG per il fatto che l'esibizione dell'originale dell'

esemplare di controllo T 1/T 2 costituisce la sola prova ammissibile ai fini della corresponsione dell'aiuto.

2. I mezzi e gli argomenti delle parti

a) *Sugli aiuti per il latte scremato in polvere destinato all'alimentazione animale. Presunzione di doppio pagamento (caso n. 4)*

1° Il *ricorrente* ritiene di avere fornito, esibendo la lettera dell'AIMA del 14 marzo 1972, la prova, richiesta dalla Commissione, del non avvenuto doppio pagamento dell'aiuto per i casi in cui non si era potuta stabilire con precisione la data esatta del controllo effettuato in Italia anteriormente al 1° luglio 1972. Richiedendo la prova caso per caso, la Commissione si pone in contraddizione con il comportamento da essa stessa adottato al momento della discussione di questi problemi nell'ambito del comitato di gestione per il latte e i prodotti lattiero-caseari, contraddizione che risulta in modo evidente dal testo dell'addendum al documento VI/145/75-1: «... è lecito avere seri dubbi circa la possibilità pratica di procedere in modo corretto alle necessarie constatazioni dopo un così lungo intervallo dall'espletamento delle operazioni».

2° La *Commissione* osserva che, tenuto conto del tenore del suo telex 12 ottobre 1971, è quanto meno strano sostenere ch'essa non abbia richiesto l'esibizione delle prove caso per caso. Detto testo si riferisce chiaramente a determinati «casi». La lettera dell'AIMA in data 14 marzo 1972 dimostra che l'ente italiano non era in grado di controllare i casi che gli erano stati sottoposti e che, pertanto, esso aveva dato solamente una risposta generica, senza alcun rapporto con i casi specifici in questione, esponendo la normativa vigente.

A torto il *ricorrente* fa carico alla Commissione di avere tenuto un comportamento contraddittorio; nei casi in cui sussistevano dubbi sulla data del controllo,

la Commissione ha richiesto prove caso per caso; nei casi in cui risultava che la merce fosse stata sottoposta a controllo dopo il 30 giugno 1971, essa non aveva potuto, logicamente, esigere tali prove, al momento della discussione nell'ambito del comitato di gestione: in quel momento, infatti, essa sosteneva ancora una concezione restrittiva in materia di trasferimento della competenza per la corresponsione dell'aiuto; e la posizione che essa ha infine adottato per questi casi non poteva essere più liberale di quella adottata per i casi in cui la data del controllo era incerta.

La Commissione sostiene infine che, anche accettando la tesi del *ricorrente*, a questo si dovrebbe far carico di inesatta applicazione del diritto comunitario: il *ricorrente* non ha agito in conformità alle indicazioni fornitegli, a sua richiesta, dalla Commissione, nei casi in cui sussistevano dubbi sulla data del controllo; essendosi basato sulla lettera dell'AIMA, il *ricorrente* non può presumere di avere applicato correttamente il diritto.

3° Il *ricorrente* replica che, nell'addendum al documento VI/145/75-1 la Commissione motivava il proprio rifiuto con il sospetto di doppio pagamento. Ora, l'accertamento della fondatezza di questo sospetto è impossibile e giuridicamente del tutto irrilevante. Spetterebbe d'altronde alla Commissione provare che si è verificato il doppio pagamento.

Dal complesso delle circostanze che caratterizzano la fattispecie si evince che, là dove la Commissione affermava, nel suo telex di risposta: «Nei casi (ecc.)», si doveva intendere ch'essa era d'accordo su tutte le informazioni fornite dallo

Stato membro interessato, purché questo non avesse agito con negligenza. È in questo senso che bisogna valutare lo sforzo iniziale del ricorrente di produrre le prove caso per caso, il che dimostra ch'esso ha fatto di tutto per evitare di esporsi a critiche. È la Commissione che avrebbe dovuto esprimere più chiaramente il suo diverso punto di vista, ad esempio, utilizzando una formula quale «in ogni singolo caso».

La lettera dell'AIMA si riferisce ad un ben preciso procedimento effettivamente seguito dalle dogane italiane, il quale impedisce il verificarsi del doppio pagamento. Non si tratta quindi di una semplice esposizione di carattere interpretativo. Il ricorrente può e deve presumere la veridicità di questa lettera. Se la Commissione avesse seguito il procedimento previsto nella dichiarazione emessa dal Consiglio e dalla Commissione al momento dell'adozione del regolamento n. 283/72, l'imputazione avrebbe eventualmente potuto aver luogo soltanto a carico dell'Italia, qualora la Commissione fosse riuscita a provare che vi è stato il doppio versamento.

4° La Commissione sottolinea, nella controreplica, che la tesi del ricorrente, secondo cui incombe alla Commissione l'onere di provare l'avvenuto doppio pagamento, e l'imputazione potrebbe eventualmente aver luogo soltanto a carico dell'Italia, equivale a sostenere che, ad onta del fatto che la merce è stata sottoposta a controllo dopo il 30 giugno 1971, il ricorrente continua ad essere competente a corrispondere l'aiuto e, pertanto, gli eventuali pagamenti effettuati dalle autorità italiane sarebbero in contrasto con la normativa in vigore. In tal modo, il ricorrente non tiene conto del trasferimento di competenza sopravvenuto nel frattempo.

Le prove richieste dalla Commissione avrebbero evidentemente potuto essere contenute in un'unica lettera, purché questa avesse fornito la conferma del fatto che le partite indicate, nella richiesta, da-

gli enti tedeschi non avevano già fruito, né avrebbero fruito, di alcun aiuto in Italia. Anche se la lettera dell'AIMA si riferiva ad un ben preciso procedimento, ciò non significa altro se non che, applicando correttamente la normativa in vigore, il pagamento dell'aiuto non sarebbe stato possibile.

b) Sull'insufficienza di prove quanto al pagamento degli aiuti per il latte magro in polvere (caso n. 5)

1° Il ricorrente chiarisce che gli esemplari di controllo in questione sono andati perduti in seguito alla spedizione dalle autorità italiane agli uffici doganali tedeschi.

Ciononostante, gli aiuti sono stati versati e la cauzione è stata svincolata solamente dopo la presentazione dei documenti di accompagnamento delle merci, delle bollette doganali e delle dichiarazioni di rappresentanti delle imprese che avevano chiesto gli aiuti. Questi documenti costituiscono la necessaria prova del fatto che il latte magro in polvere è stato inviato in Italia ed è stato ivi sottoposto a controllo entro il termine stabilito. Inoltre, la lettera dell'AIMA in data 14 marzo 1972 prova che non vi è stato doppio pagamento. Stando così le cose, il ricorrente ha ritenuto di non poter legittimamente rifiutare agli esportatori il pagamento dell'aiuto richiesto.

2° La Commissione sottolinea che l'esemplare di controllo è la sola prova ammessa dall'art. 7, n. 1, del regolamento n. 1106/68. Un certo formalismo è inerente per natura al procedimento di controllo ai fini della corresponsione dell'aiuto. Se, in un caso specifico, la pubblica amministrazione di uno Stato mem-

bro considerasse ammissibili o necessarie prove diverse dai documenti previsti, tale procedimento perderebbe gran parte del suo valore. L'esigenza di seguire rigorosamente e correttamente il procedimento stabilito si fonda anche su considerazioni di politica agricola: la concessione di vantaggi economici può giustificarsi soltanto qualora sia garantito che il latte in polvere di cui trattasi non possa rientrare nel normale ciclo commerciale. La Commissione fa riferimento in proposito, alla sentenza della Corte 22 ottobre 1970 (causa 12/70, *Paul Craeynest/Stato belga*, Racc. pag. 905). La lettera dell'AIMA non ha rilevanza ai fini del presente caso, nel quale non è stato neppure accertato se sussistesse il diritto a fruire dell'aiuto. Non si tratta dunque, in sostanza, di evitare il rischio di doppio pagamento.

La Commissione osserva infine che, quando anche si accolga la tesi del ricorrente in merito all'applicazione dell'art. 8, n. 2, del regolamento n. 729/70, nel presente caso al ricorrente si dovrebbe far carico di inesatta applicazione del diritto: esso ha corrisposto l'aiuto nonostante fosse stato accertato chiaramente che mancavano quelle prove che, sole, sono considerate ammissibili dal diritto comunitario.

3° Il *ricorrente* replica che ci si deve riferire allo scopo perseguito, mediante la corresponsione dell'aiuto, dai regolamenti considerati; giacché la lavorazione del latte magro in polvere ha avuto luogo, nei casi in questione, in conformità al regolamento n. 1106/68, la mancanza dell'esemplare di controllo non è, di per sé, determinante.

Il *ricorrente* rileva, in subordine, che, se fosse stato seguito il procedimento contemplato dalla dichiarazione emessa dal Consiglio e dalla Commissione al momento dell'emanazione del regolamento n. 283/72, sarebbe risultato evidente che la difficoltà di fornire la prova della trasformazione del latte in polvere è dovuta a negligenze della Commissione: il timbro di controllo apposto dallo Stato membro di destinazione figura su di un solo

documento, mentre è pratica generalmente diffusa negli scambi commerciali che i documenti di una certa importanza siano redatti in più esemplari. Le norme in questione contengono dunque una lacuna: esse trascurano l'ipotesi della perdita dell'esemplare di controllo. L'esame dell'imputazione avrebbe quindi dovuto risolversi nel porre a carico del FEAOG i pagamenti controversi.

Nel caso in questione, la Commissione pecca di eccessivo formalismo. Il regime di transito comunitario non deve essere fine a se stesso. È vero che la concessione di vantaggi economici è giustificata solo qualora sia garantito che la polvere di latte di cui trattasi non possa tornare ad inserirsi nel normale ciclo commerciale. Ma di questo il ricorrente ha appunto tenuto conto: i mezzi alternativi di prova che esso ha ritenuto ammissibili offrivano la suddetta garanzia.

Il ricorrente osserva infine che, nel caso in questione, il suo eventuale rifiuto di pagare sarebbe stato annullato da parte dei giudici nazionali. Ciò dimostra che alle sue autorità amministrative non si può far carico di irregolarità o negligenze, giacché non sussiste alcuna violazione di norme giuridiche.

4° La *Commissione*, nella controreplica, sottolinea che l'inosservanza di disposizioni formali aventi carattere sostanziale comporta sanzioni giuridiche. La norma sul trasferimento di competenza, che è decisiva ai fini del caso n. 4, non ha tale carattere. Invece, tenendo conto del testo chiaro e conciso dell'art. 7 del regolamento n. 1106/68 e delle finalità del relativo regime, risulta evidente il carattere imperativo della suddetta norma che rende indispensabile l'esemplare di con-

trollo. Se si lasciasse agli Stati membri il compito di stabilire quali requisiti debbano possedere le prove cui è subordinata la corresponsione dell'aiuto, ne deriverebbero prassi contrastanti, incompatibili con l'applicazione uniforme del diritto comunitario.

La Commissione ricorda che sarebbe stato improbabile, tenuto conto delle norme del diritto comunitario e della giurisprudenza della Corte, che il ricorrente non risultasse vincitore nelle cause eventualmente intentategli dinanzi ai giudici nazionali.

Le prove che il ricorrente ha considerato ammissibili dimostrano, a parere della Commissione, che le merci in questione sono arrivate in Italia, ma non che esse siano state ivi sottoposte a controllo.

Secondo la Commissione, gli argomenti svolti in subordine dal ricorrente, in merito all'imputazione, sono irrilevanti: i fatti richiamati non rientrano, nel loro complesso, nel campo di applicazione dell'art. 8, n. 2, del regolamento n. 729/70; né si riscontra qui alcuno dei casi eccezionali nei quali la Comunità può essere tenuta responsabile dell'inesatta applicazione del diritto comunitario da parte di uno Stato membro.

La Commissione sostiene che il fatto di ammettere come prova un unico documento costituisce una prassi diffusa negli scambi comunitari; il certificato per la circolazione delle merci, modello DD 4, su cui verteva la causa 12/70, *Craeynest*, ne è un ottimo esempio. Inoltre, la Commissione non può ammettere che gli Stati membri disapplichino le norme comunitarie ch'essi considerino inadeguate: infatti, ne risulterebbe compromessa l'indispensabile applicazione uniforme del diritto comunitario.

C — Aiuti per l'acquisto di burro da parte dei beneficiari di assistenza sociale (caso n. 8)

1. Gli antefatti

Il regolamento del Consiglio 3 marzo 1970, n. 414, che stabilisce le norme generali relative alle misure destinate ad au-

mentare l'uso di burro da parte di alcune categorie di consumatori (GU n. L 52 del 6. 3. 1970, pag. 2), come modificato dal regolamento del Consiglio 15 dicembre 1970, n. 2550 (GU n. L 275, del 19. 12. 1970, pag. 1), autorizzava la Commissione a decidere che gli Stati membri potessero «accordare aiuti per consentire l'acquisto di burro a prezzo ridotto da parte dei beneficiari di assistenza sociale». Tale disciplina si applicava fino al 31 dicembre 1971.

In forza di questa autorizzazione, la Commissione adottava la decisione 24 marzo 1970, n. 70/228, relativa alla vendita di burro ad alcune categorie di consumatori beneficiari di assistenza sociale (GU n. L 77, del 7 aprile 1970, pag. 15). Questa decisione attribuiva agli Stati membri la facoltà di concedere ai fornitori di burro una sovvenzione non superiore a 1,45 unità di conto il chilogrammo di burro per una quantità massima di 0,500 kg al mese (artt. 1, 2 e 3, secondo trattino). Il burro poteva essere fornito ai consumatori solamente in cambio di un buono individualizzato (art. 3, primo trattino). Gli Stati membri erano tenuti ad adottare tutti i provvedimenti necessari affinché la sovvenzione venisse concessa esclusivamente per le consegne particolari per le quali essa era prevista (art. 4).

Questa decisione veniva abrogata con effetto dal 1° maggio 1971 dalla decisione della Commissione 30 marzo 1971, n. 71/166 (GU n. L 88 del 20. 4. 1971, pag. 14). Durante la 212ª riunione del comitato di gestione per il latte e i prodotti lattiero-caseari, in data 17 marzo 1971, la delegazione tedesca non prendeva

parte alle votazioni in merito all'adozione di questo provvedimento.

Nella Repubblica federale di Germania, ai beneficiari venivano distribuiti attraverso le autorità comunali competenti in materia di assistenza sociale, dei buoni consistenti in «carnets» composti, ciascuno, da due tagliandi mensili. La Repubblica federale effettuava la distribuzione di questi buoni all'inizio del 1970 e del 1971, ogni volta con un'operazione unica al fine di contenere i costi di gestione e di distribuzione.

Il Governo federale si è attenuto alla tesi che la decisione n. 71/166 vietava di distribuire i buoni soltanto a partire dal 30 aprile 1971. Esso continuava dunque a corrispondere l'aiuto, dopo il 30 aprile 1971, a fronte dei buoni distribuiti prima di questa data.

La Commissione rifiutava di riconoscere a carico del FEOG gli aiuti corrisposti nella Repubblica federale di Germania dopo il 30 aprile 1971. Le spese in questione ammontavano a 17 930 880,40 DM per il 1971 e a 121 051 258,00 DM per il 1972.

2. I mezzi e gli argomenti delle parti

1° Il *ricorrente* fa notare che, anche col sistema da esso adottato, le spese annue di gestione ammontavano a circa 6 milioni di DM. Rilasciando i buoni per periodi più brevi, la spesa sarebbe risultata doppia.

La normativa comunitaria in questione non contemplava né il diritto, né l'obbligo, da parte degli Stati membri, di sottoporre i buoni a condizioni e a limiti; essa non conteneva neppure clausole di adeguamento. Pertanto, il *ricorrente* poteva e doveva ritenere, fino al marzo del 1971, che i provvedimenti sarebbero stati mantenuti in vigore almeno fino al 31 dicembre 1971. Di conseguenza, esso aveva rilasciato i buoni per il periodo previsto dai regolamenti. Questo sistema si imponeva in ragione delle considerazioni di carattere amministrativo ed economico precedentemente indicate.

La decisione n. 71/166 non poteva influire sulla validità dei buoni già distribuiti, tenuto conto, in particolare, del sistema adottato nella Repubblica federale, che era noto alla Commissione. I beneficiari che avevano ricevuto buoni fino al 30 aprile 1971 erano inoltre posti, per questo motivo, in una situazione giuridica tale da far loro legittimamente ritenere che avrebbero continuato a riceverli sino alla fine del 1971. Bisogna tenere conto, in tale contesto, delle speciali esigenze della cerchia dei beneficiari.

2° La *Commissione* osserva che il regolamento n. 414/70, come modificato dal regolamento n. 2550/70, conteneva solamente l'autorizzazione, nei suoi confronti, ad adottare certi provvedimenti. La validità di questa autorizzazione, non già quella dei provvedimenti adottati in forza della stessa, era stata limitata al 31 dicembre 1971. La decisione n. 71/166 non aveva, d'altronde, unicamente revocato l'autorizzazione a rilasciare i buoni, bensì aveva anche abrogato la decisione n. 70/228, e cioè l'autorizzazione, per gli Stati membri, a corrispondere gli aiuti. Dunque, non si potevano più rilasciare buoni con validità oltre il 1° maggio 1971.

Il provvedimento in questione era stato adottato per smaltire le giacenze di burro esistenti nei magazzini. Esso dunque aveva dovuto seguire l'andamento del mercato, e venire abrogato dal momento in cui esso non trovava più una giustificazione economica. Questo è anche il motivo per il quale, all'inizio, la validità della decisione n. 70/228 non era soggetta a limiti temporali. Orbene, un provvedimento abrogativo che avesse interessato unicamente la distribuzione dei buoni sarebbe stato privo d'effetto, tenendo conto, almeno, del sistema adottato dal *ricorrente* per la distribuzione dei buoni.

I titolari dei buoni non si trovano in una situazione giuridicamente protetta, se non altro perché si tratta di rapporti fra i privati e lo Stato membro interessato, irri-

levanti per la questione del finanziamento nell'ambito dei rapporti fra la Comunità e lo Stato membro; se una siffatta situazione si fosse creata, ciò dimostrerebbe soltanto che il ricorrente ha illecitamente ommesso di impedirne la creazione. D'altra parte, non vi era alcun motivo per inserire nella decisione n. 70/228 una norma secondo cui la validità dei buoni sarebbe dipesa dalla prosecuzione dell'azione decisa a livello comunitario: l'organizzazione del sistema dei buoni è stata infatti affidata integralmente agli Stati membri.

La Commissione rileva infine che, quando anche ci si basasse sulla tesi del ricorrente a proposito dell'applicazione dell'art. 8, n. 2, del regolamento n. 729/70, al Governo tedesco si dovrebbe far carico di inesatta applicazione del diritto comunitario, dato che, per l'osservatore obiettivo, detta applicazione è manifestamente in contrasto con la lettera e con lo spirito delle norme comunitarie. Il comportamento del ricorrente deve essere considerato se non altro molto negligente, soprattutto se si pensa alle circostanze in cui è stata adottata la decisione n. 71/166.

3° Il *ricorrente* ribatte che, anche ammettendo l'esattezza dell'interpretazione della Commissione, non ricorrono i presupposti ai quali è subordinata l'imputazione. È la Commissione, infatti, che si è resa responsabile di negligenza: la decisione n. 70/228 non conteneva alcuna riserva quanto all'eventualità di successive modifiche, né stabiliva alcun termine; l'art. 4 della decisione garantiva unicamente che il burro in questione sarebbe stato concesso solo ai beneficiari di assistenza sociale, e non prendeva in considerazione né ulteriori obblighi, né la facoltà di revocare il provvedimento o di assoggettarlo a termini. È perfino dubbio se il ricorrente fosse competente a stabilire siffatte limitazioni: l'art. 1 della decisione sopra menzionata lo autorizzava, infatti, solamente «a concedere, alle condizioni previste agli artt. 2 e 4» l'aiuto in

questione. In generale, gli Stati membri non sono competenti a stabilire limitazioni non espressamente previste dalla normativa comunitaria: ne sarebbe compromessa, in definitiva, l'uniformità del diritto fra gli Stati membri. D'altronde, nel caso in questione non si tratta dell'«organizzazione del sistema dei buoni» per mezzo di norme di dettaglio, come ritiene la Commissione. Questa avrebbe potuto evidenziare, col semplice fatto di riservarsi di apportare successive modifiche, che il provvedimento era subordinato all'andamento del mercato, così come essa aveva fatto nell'art. 5 della decisione 17 dicembre 1968 (COM(68)991 defin.), che autorizzava la Repubblica federale di Germania a vendere a prezzo ridotto burro di ammasso pubblico sotto forma di burro «concentrato».

Il successivo annullamento o ritiro dei buoni era impossibile, dato che i possessori degli stessi si trovavano, per il diritto tedesco, in una situazione giuridicamente protetta.

4° La *Commissione* osserva, nella controreplica, di non aver in alcun modo indotto il ricorrente ad applicare inesattamente il diritto comunitario. Risulta dal diritto nazionale, come pure dal diritto comunitario, che non è necessario, e neanche abituale, munire tutti gli atti normativi di una apposita clausola per ricordare il fatto ovvio che l'atto in questione può essere successivamente abrogato o modificato; la fissazione di un termine è opportuna solo in casi eccezionali, ad esempio quando si sappia già in anticipo che una certa normativa è necessaria solamente per un periodo determinato; la decisione della Commissione 17 dicembre 1968 aveva invece dovuto prevedere l'eventualità di modifiche per il fatto che, altrimenti, i contratti d'acquisto già conclusi non avrebbero più potuto venire sottoposti alla nuova normativa.

Il fatto che il regolamento n. 414/70 non stabilisse una durata minima deriva dalla sua stessa natura di atto di autorizzazione: con esso il Consiglio aveva tracciato certi limiti all'interno dei quali la Commissione aveva la possibilità, ma non l'obbligo, di agire. Essa si sarebbe pure potuta limitare a valersi solo parzialmente della detta autorizzazione. È dunque errato ritenere che l'uso soltanto parziale dell'autorizzazione comprometta le finalità sostanziali di questa. Lo stesso vale per l'autorizzazione concessa dalla Commissione agli Stati membri.

D — Vendita di burro di ammasso pubblico a prezzo ridotto (caso n. 9)

1. Gli antecedenti

Adottando il regolamento 28 agosto 1968, n. 1308, relativo alla vendita di burro di ammasso pubblico per l'esportazione (GU n. L 214, del 29. 8. 1968, pag. 10), la Commissione dava inizio ad un'operazione per lo smaltimento del burro di ammasso pubblico durante la stagione 1968/1969. Il suddetto regolamento imponeva agli enti d'intervento di vendere a determinate condizioni, a qualunque interessato, il burro che si trovasse da almeno 4 mesi nei loro magazzini (art. 1). La vendita doveva avere luogo ad un prezzo eguale al prezzo d'intervento, diminuito di 5,5 u.c. il quintale (art. 2). Il burro doveva essere esportato entro 30 giorni dalla «vendita» da parte dell'ente d'intervento (art. 3).

Benché fosse stato abrogato dall'art. 5 del regolamento della Commissione 18 settembre 1970, n. 1893, relativo alla vendita di burro di ammasso pubblico (GU n. L 208 del 19. 9. 1970, pag. 13) il suddetto regolamento continuava ad applicarsi al burro venduto in base a quanto da esso disposto. Il regolamento n. 1893/70 entrava in vigore il terzo giorno successivo a quello della sua pubblicazione, vale a dire il 22 settembre 1970 (art. 6).

Durante l'esercizio 1971, il ricorrente applicava il regolamento n. 1308/68 interpretando il termine «vendita», di cui all'art. 3, nel senso di «fornitura». Di conseguenza, esso vendeva il burro a prezzo ridotto in base a contratti che erano stati conclusi prima del 22 settembre 1970, e svincolava le relative cauzioni a condizione che l'esportazione del burro avvenisse entro 30 giorni dall'uscita dal magazzino. La Commissione, sostenendo che la nozione di «vendita» si riferisce alla conclusione dell'accordo fra l'ente d'intervento e l'interessato, e che il ricorrente non poteva quindi concedere l'agevolazione per tutto il burro di ammasso pubblico esportato dopo il 21 ottobre 1970, rifiutava di porre a carico del FEAOG, per detto esercizio, la somma di 7 274 690,12 DM.

2. I mezzi e gli argomenti delle parti

1° Il *ricorrente* sostiene che, per tenere conto dell'art. 3 del regolamento n. 1308/68, è necessario prendere in considerazione, nel calcolare il termine, l'effettiva uscita del burro dal magazzino dell'ente d'intervento, in vista dell'esportazione. Il rischio che l'acquirente utilizzi il burro in modo diverso da quanto previsto dal regolamento non sussiste fintantoché il prodotto è immagazzinato presso l'ente d'intervento. Lo smaltimento di grandi quantitativi è economicamente e materialmente possibile soltanto se i contratti possono venire scaglionati su periodi relativamente lunghi e se la restituzione è fissata in anticipo.

2° La *Commissione* osserva che, secondo il linguaggio corrente, l'espressione «vendita» designa l'accordo per la cessione di un bene a fronte di un pagamento. Il regolamento n. 1308/68 non

precisa questa nozione. Cionondimeno, in vari articoli ed in alcuni punti del preambolo, si trovano indizi a favore di un'interpretazione conforme al linguaggio corrente. La Commissione rimanda, in proposito, agli artt. 1, 2, 4, n. 1, e 5.

Il ricorrente non aveva alcun valido motivo di applicare il regolamento com'esso in realtà ha fatto: la Commissione aveva illustrato il proprio punto di vista sopra enunciato durante la 195^a riunione del comitato di gestione per il latte e i prodotti lattiero-caseari, in data 13 agosto 1970, ed aveva comunicato tale punto di vista al ricorrente con lettera del 14 dicembre 1970. Al ricorrente, il quale aveva informato la Commissione della propria posizione con telex del 9 febbraio 1971, veniva comunicato che la Commissione, pur essendo sempre di diverso parere, aveva rinunciato ad avviare un procedimento ai sensi dell'art. 169 del Trattato, in quanto l'infrazione era venuta a cessare.

3° Il *ricorrente* replica che solo all'art. 4, n. 1, il regolamento n. 1308/68 menziona espressamente il momento della conclusione del contratto d'acquisto. Se l'art. 3 avesse voluto riferirsi a questa data, l'avrebbe indicata espressamente.

L'opinione del ricorrente non è in contrasto con le disposizioni del suddetto regolamento richiamate dalla Commissione: l'art. 1 non esclude la conclusione del contratto di vendita prima della scadenza di un periodo di deposito di quattro mesi, qualora detto contratto stabilisca che l'uscita dal magazzino possa avere luogo solo dopo i quattro mesi; l'obbligo, imposto agli Stati membri dall'art. 5, di notificare settimanalmente alla Commissione le quantità vendute, non assume il suo vero significato pratico se non nel caso in cui la Commissione sia informata delle giacenze disponibili, e cioè venga considerata decisiva la data di uscita dal magazzino.

Il ricorrente rileva inoltre che, quand'anche esso si fosse reso responsabile di ne-

gligenza, non si potrebbe fargliene carico. Secondo i criteri stabiliti dalla Commissione, non si ha imputazione quando l'interpretazione del diritto comunitario da parte della pubblica amministrazione dello Stato membro può apparire giustificata ad un osservatore obiettivo ed esperto della materia. In proposito, va tenuto presente il fatto che l'interpretazione sostenuta dal ricorrente è condivisa da altri Stati membri. D'altra parte, la Commissione è responsabile delle interpretazioni errate, per via dell'imprecisa formulazione del regolamento n. 1308/68. Le sarebbe stato agevole indicare chiaramente anche all'art. 3, come già all'art. 4, che doveva essere considerato determinante il momento del contratto di compravendita.

La Commissione non può sfuggire all'obbligo di evitare qualsiasi ambiguità linguistica negli atti giuridici da essa adottati, col pretesto che le autorità nazionali hanno la possibilità di richiederle maggiori chiarimenti. Questa possibilità ha soltanto valore limitato, e non può essere utilizzata nei rapporti economici, che richiedono decisioni rapide. Ciò si evince dal documento di lavoro della Commissione 5 dicembre 1977 (VI/241/77), che stabilisce un termine di almeno 6 settimane per le prese di posizione ufficiali. In questo documento, si sottolinea «che la responsabilità finanziaria della Comunità può essere impegnata soltanto da una notifica formale del problema particolare...». Un siffatto margine di incertezza giuridica non è tollerabile per l'attività economica. Si deve esigere che la Commissione prevenga il sorgere di difficoltà di questo genere, redigendo chiaramente i propri atti giuridici.

4° La Commissione ricorda, nella controreplica, che l'espressione «venderà» è usata, nell'art. 4, n. 1, del regolamento n. 1308/68, esattamente nello stesso senso di «conclusione del contratto di acquisto». Il raffronto con altre norme, ed in particolare con l'art. 3 dello stesso regolamento, non consente alcuna conclusione a contrario. I quattro mesi previsti dall'art. 1 del regolamento n. 1308/68 rappresentano, secondo la Commissione, il periodo minimo di deposito del burro prima della conclusione del contratto d'acquisto. Interventi di questo genere mirano infatti a smaltire in primo luogo il burro giacente da più tempo in magazzino, dato che la qualità del prodotto peggiora col protrarsi del deposito in magazzino. Se la tesi del ricorrente fosse esatta, la norma avrebbe precisato che il burro venduto doveva essere rimasto in magazzino per almeno quattro mesi al momento della consegna. La Commissione rileva, quanto all'art. 5 del suddetto regolamento, che l'elemento decisivo non è costituito dalla capacità di deposito disponibile in un determinato momento. È invece importante la possibilità di valutare l'effetto complessivo del provvedimento adottato; da una parte, lo smaltimento del burro di cui trattasi costituisce un grave onere per il bilancio comunitario e non si giustifica se non in quanto si riveli indispensabile dal punto di vista economico; d'altra parte, la revoca di questo provvedimento non può pregiudicare i contratti già stipulati. Per poter scegliere il momento in cui è opportuno interrompere l'azione intrapresa, la Commissione deve dunque conoscere i quantitativi che hanno costituito oggetto di contratti d'acquisto, e non solamente i quantitativi consegnati. Se la tesi del ricorrente fosse esatta, sarebbe stato possibile agli Stati membri determinare la durata e, quindi, le dimensioni dell'azione intrapresa; in tal modo, essi avrebbero potuto concludere contratti di compravendita in forza dei quali gli acquirenti avrebbero potuto far fronte ad un fabbisogno che, in realtà, si sarebbe manife-

stato solo in seguito. La Comunità non avrebbe avuto la possibilità di far cessare l'operazione al momento voluto.

E — Riacquisto di burro venduto a prezzo ridotto e destinato alla trasformazione in burro concentrato (caso n. 10)

1. Gli antifatti

Nell'ambito delle misure particolari di cui all'art. 6, n. 3, del regolamento 27 giugno 1968, n. 804/68, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU n. L 148, del 28. 6. 1968, pag. 13), la Commissione, con varie decisioni, aveva autorizzato fra l'altro la Repubblica federale di Germania a vendere, a prezzo ridotto, burro di ammasso pubblico trasformato in burro concentrato. Ai sensi dell'art. 6, n. 1, della decisione della Commissione 17 dicembre 1968, che autorizza la Repubblica federale di Germania a vendere a prezzo ridotto burro di ammasso pubblico sotto forma di burro «concentrato» (COM(68)991), modificata dalla decisione del 29 luglio 1970 (COM(70)865), il ricorrente era tenuto a garantire che, nel suo territorio, il burro concentrato fosse destinato al diretto consumo, senza ulteriori trasformazioni.

Dato che, nonostante le precauzioni richieste contro gli abusi, non si poteva garantire che il burro concentrato venisse destinato all'uso stabilito, la Commissione adottava la decisione 19 agosto 1971 (COM(71)986), con cui autorizzava il ricorrente a concordare con gli acquirenti la risoluzione dei contratti di

compravendita già stipulati, ed a convenire dei rimborsi. Gli acquirenti dovevano dunque mettere nuovamente la merce a disposizione dell'ente d'intervento, ricevendo in cambio il rimborso del prezzo d'acquisto, come pure un'indennità forfettaria destinata a coprire le spese di magazzinaggio sostenute.

Quanto al sistema di finanziamento dell'intervento, bisogna riferirsi, per il caso in questione, a quanto disposto dall'art. 4, n. 1, lett. f) del regolamento del Consiglio 10 novembre 1970, n. 2306/70, relativo al finanziamento delle spese d'intervento sul mercato interno nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU n. L 249, del 17. 11. 1970, pag. 4), norma che contempla l'addebito, sul conto tenuto dall'ente d'intervento, dell'importo delle spese di permanenza in magazzino; l'art. 4, n. 1, lett. h) del suddetto regolamento prevede anche, fra le voci del passivo di detto conto, l'importo delle spese di trasformazione causate all'ente d'intervento dalle misure particolari di smaltimento. Queste ultime spese sono determinate forfettariamente, con decisione della Commissione, per ogni tipo di trasformazione. Le spese di trasformazione del burro in burro concentrato venivano stabilite, per il periodo 29 luglio-31 dicembre 1972, con la decisione della Commissione 30 novembre 1973 (COM(73)1988).

Il ricorrente riacquistava il burro ed il burro concentrato ad un prezzo di mercato più elevato di quello a cui aveva venduto il prodotto, per tenere conto del rischio che la cessione non fosse più possibile e del risarcimento dei danni a ciò eventualmente connessi. Esso doveva sostenere anche oneri derivanti dalla perdita di interessi provocata dal deposito in magazzino delle merci riacquistate, come pure le spese di trasformazione del burro in burro concentrato. Esso sostiene che il FEAOG deve finanziare queste spese.

Secondo la Commissione, il riacquisto doveva avere luogo allo stesso prezzo cui l'ente d'intervento aveva venduto il pro-

dotto. Le spese da essa poste a carico del FEAOG sono le spese di trasformazione di cui all'art. 4, n. 1, lett. h), del regolamento n. 2306/70, che erano state determinate in base all'importo forfettario indicato nella decisione del 30 novembre, nonché le spese di deposito in magazzino, contemplate dalla decisione 19 agosto 1971.

Essa rifiutava dunque di porre a carico del FEAOG la somma di 1 212 135,12 DM.

2. I mezzi e gli argomenti delle parti

1° Per questo caso, il *ricorrente* rimanda in primo luogo alle considerazioni da esso già svolte a proposito dei principi del finanziamento delle misure d'intervento.

Il ricorrente aggiunge poi che la Commissione era venuta a conoscenza della prassi seguita dall'ente d'intervento, ed in particolare della fornitura di burro in vista della sua trasformazione in burro concentrato da parte degli acquirenti, come pure delle spese derivanti dal riacquisto, già prima della decisione 30 novembre 1973, relativa all'importo forfettario stabilito per le spese di trasformazione. Né dal regolamento n. 804/68, né dal regolamento n. 2306/70 risulta alcuna necessità di ridurre il contributo finanziario della Commissione. Secondo il ricorrente, questa sapeva che non era possibile impedire l'utilizzazione abusiva del prodotto venduto se non riacquistandolo, e che il riacquisto non poteva aver luogo se non al prezzo di mercato vigente in quel momento.

2° La *Commissione* constata anzitutto che, nel caso in oggetto, non è decisivo

stabilire se la decisione 19 agosto 1971 sia stata applicata correttamente, bensì se l'operazione debba essere finanziata dalla Comunità. Quand'anche la si ritenesse fondata, l'argomentazione del ricorrente non toccherebbe dunque la sostanza della controversia.

La Commissione sostiene poi, quanto alle spese di trasformazione, che l'art. 4, n. 1, lett. h), del regolamento n. 2306/70 contempla unicamente un importo forfettario stabilito in modo uniforme per l'intera Comunità, mentre non prevede che si prendano in considerazione i costi effettivamente sostenuti per la lavorazione.

Il fatto che la Commissione abbia approvato la rinuncia all'operazione di smaltimento del prodotto non può modificare questa conclusione; solo il ricorrente, infatti, è responsabile dell'esecuzione dell'operazione, ed è quindi ad esso che spettava adottare i necessari provvedimenti di attuazione e di controllo e garantire la corretta applicazione del diritto comunitario. Così pure, è lo Stato membro che, di regola, deve sostenere il rischio finanziario della non corretta applicazione delle norme comunitarie. Di conseguenza, se l'azione intrapresa non fosse stata abbandonata, il ricorrente avrebbe corso il rischio di doversi accollare tutte le conseguenze della scorretta attuazione dell'operazione di vendita. D'altra parte, né l'esistenza di determinati interessi, né la decisione della Commissione che autorizzava la rinuncia all'operazione avrebbero potuto giustificare il finanziamento da parte del FEAOG, in deroga alle norme del regolamento n. 2306/70. Giacché la decisione 30 novembre 1973 (COM(73)1988) contemplava un solo importo forfettario quanto ai costi di trasformazione del burro in burro concentrato, è solo questo importo che può essere preso in considerazione, a prescindere dalle particolari circostanze del caso in questione.

A proposito delle spese di deposito in magazzino contemplate nella sua decisione 19 agosto 1971, la Commissione osserva

che, se la vendita non avesse avuto luogo, l'ente d'intervento avrebbe dovuto conservare esso stesso il burro nei propri magazzini. Si sarebbero dunque avute spese di magazzinaggio finanziate dalla Comunità. Le cifre previste a questo titolo dalla decisione 19 agosto 1971 corrispondono quasi esattamente a quelle forfettarie; è dunque stata ricreata la situazione che si sarebbe verificata se il burro non fosse stato venduto.

3° Il *ricorrente* replica che, per realizzare le finalità della decisione della Commissione 17 dicembre 1968, esso è stato costretto a riacquistare, al prezzo di mercato vigente in quel momento, le giacenze già vendute, poiché altrimenti l'organizzazione del mercato del burro e la struttura dei prezzi di questo prodotto sarebbero state perturbate. Si tratta di una situazione analoga alla gestione d'affari senza mandato per ragioni di urgenza e di necessità («Notgeschäftsführung ohne Auftrag»). Il ricorrente aggiunge che il prezzo minimo di riacquisto stabilito dalla decisione 19 agosto 1971 non poteva trovare applicazione per ragioni economiche: non si poteva ritenere che privati operatori economici si ritenessero soddisfatti di rivendere al basso prezzo cui essi avevano acquistato, seppure con il rimborso delle spese di magazzinaggio. Poiché la Commissione non ha tenuto conto di tutti questi elementi, gli oneri sostenuti dal ricorrente non possono venire imputati a carico di questo. Il fatto che le norme sul finanziamento comunitario contemplino solo un importo forfettario per i costi di trasformazione non può portare ad alcun altro risultato: il riacquisto del burro al prezzo di mercato vigente in quel momento è un provvedimento d'urgenza, naturalmente non previsto dalle

suddette norme. La base giuridica del finanziamento comunitario va cercata invece, per il caso di specie, nell'art. 8, n. 2, 1^a frase, del regolamento n. 729/70, giacché, in base alle precedenti considerazioni, si deve escludere l'imputazione a carico del ricorrente.

Quand'anche si applicassero i criteri della Commissione quanto alla ripartizione dei rischi finanziari fra la Comunità e gli Stati membri, si arriverebbe, secondo il ricorrente, allo stesso risultato: la Commissione ammette la possibilità di deroghe alla sua tesi secondo la quale spetta agli Stati membri far fronte al rischio finanziario, e precisamente nei casi in cui la Comunità può essere considerata responsabile dell'inesatta applicazione delle norme. Ciò si verifica, secondo il ricorrente, nel presente caso: la Commissione ha autorizzato il riacquisto per evitare un danno alla Comunità, e queste considerazioni hanno ispirato la linea di condotta del ricorrente; se lo scopo del provvedimento di riacquisto non poteva essere raggiunto ad un prezzo inferiore e se, d'altra parte, il riacquisto appariva indispensabile per le ragioni indicate, sarebbe stato opportuno aumentare conseguentemente il prezzo di riacquisto. La Commissione, invece, non ha tenuto sufficientemente conto di queste considerazioni nella decisione 19 agosto 1971; essa deve dunque accollarsi l'intero onere del finanziamento del provvedimento.

4° La *Commissione* nella controreplica, sostiene che, accogliendo la tesi del ricorrente, l'art. 8, n. 2, del regolamento n. 729/70 diventerebbe una specie di norma generale sui finanziamenti comunitari, che renderebbe superflua qualsiasi altra norma sull'entità e sulle modalità dei suddetti finanziamenti, visto che la Comunità sarebbe tenuta, in pratica, a finanziare tutte le spese aventi una giustificazione economica.

La nozione di gestione d'affari senza mandato per ragioni d'urgenza e di necessità appartiene al diritto civile e non

può essere applicata tal quale ai rapporti fra la Comunità e gli Stati membri. Essa è, d'altronde, incompatibile con la struttura istituzionale della Comunità: è la Comunità che crea il diritto nell'ambito delle competenze che le sono state attribuite, e gli Stati membri applicano questo diritto ai casi concreti; la tesi del ricorrente sconvolge questo schema.

Non è la Comunità che ha indotto il ricorrente al comportamento da esso tenuto. Il fatto che il presente caso non rientri in alcuna delle deroghe ammesse dalla Commissione al principio del finanziamento da parte degli Stati membri risulta dalle considerazioni da essa svolte a proposito del caso n. 5. La circostanza che la Commissione abbia autorizzato il ricorrente a rinunciare all'azione intrapresa non modifica affatto la situazione. Il ricorrente è andato oltre a questa autorizzazione, concessagli anzitutto nel suo interesse, in quanto, se l'operazione non fosse stata abbandonata, esso avrebbe dovuto sostenere conseguenze finanziarie ancora più gravose.

F — Costi di polverizzazione e di riconfezionamento dello zucchero (caso n. 12)

1. Gli antefatti

Come in altri settori, il finanziamento delle spese d'intervento nel settore dello zucchero ha luogo attraverso un conto, tenuto dall'ente d'intervento, che permette di individuare le perdite nette (artt. 3 e 4 del regolamento del Consiglio 25 novembre 1969, n. 2334, relativo al finanziamento delle spese d'intervento sul mercato interno nel settore dello zucchero; GU n. L 298, del 28. 11. 1969, pag. 1). I nn. 1 e 2 dell'art. 4 elencano le voci che

figurano rispettivamente a debito e a credito nel suddetto conto. Secondo l'art. 4, n. 2, lett. a), si tratta in particolare dell'«ammontare totale delle entrate ottenute con le vendite effettuate durante la campagna saccarifera in questione».

In base all'art. 10, n. 3, del regolamento 18 dicembre 1967, n. 1009, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero (GU n. L 308, del 18. 12. 1967, pag. 1), la Commissione emanava il regolamento 4 maggio 1970, n. 882, relativo ad una gara permanente per la vendita di zucchero bianco destinato all'alimentazione animale e detenuto dall'ente d'intervento tedesco (GU n. L 98 del 5. 5. 1970, pag. 7). Ai sensi dell'art. 6, n. 1, di questo regolamento, la gara permanente riguardava quantitativi di zucchero bianco «facilmente scorrevole». L'art. 9, 1ª frase, stabiliva che, qualora un quantitativo di zucchero oggetto di un'aggiudicazione non corrispondesse alla condizione di qualità del bando di gara, l'aggiudicatario interessato poteva chiedere l'adattamento della quantità attribuitagli o la fornitura di una quantità conforme equivalente, proveniente da altre partite disponibili in gara e non ancora attribuite. L'art. 9, 2ª frase, disponeva che, a ritiro avvenuto, l'aggiudicatario interessato non può far valere, in conseguenza della differenza di qualità di cui sopra, diritti contrattuali o non contrattuali.

Poiché una parte dello zucchero immagazzinato in Germania si presentava sotto forma di agglomerati, il prodotto veniva polverizzato e riconfezionato prima dell'uscita dal magazzino per soddisfare le condizioni stabilite dal regolamento n. 822/70. L'ente tedesco d'intervento indicava perciò, nel passivo del conto da esso tenuto ai sensi dell'art. 3 del regolamento n. 2334/69, il prezzo effettivamente praticato agli acquirenti, dopo avere detratto, per l'esercizio 1971, la somma di 2 923,77 DM relativa ai costi di poverizzazione e di riconfezionamento.

La Commissione rifiutava di porre questa somma a carico del FEAOG, per il fatto ch'essa non è indicata nell'elenco dell'art. 4, n. 1, del regolamento n. 2334/69.

2. I mezzi e gli argomenti delle parti

1° Il *ricorrente* osserva che la prassi da esso seguita è stata approvata da rappresentanti della Commissione. Non si erano utilizzate le possibilità offerte dall'art. 9 del regolamento n. 822/70 per prevenire eventuali azioni di garanzia o di risarcimento dei danni da parte degli acquirenti, poiché questi, dati i loro impegni di fornitura, avevano preteso che la quantità aggiudicata venisse loro fornita integralmente, mentre non era disponibile altro zucchero della qualità posta in gara. Poiché, al momento della gara era stata garantita una qualità di zucchero «facilmente scorrevole», il ricavato della vendita, secondo il ricorrente, non era il prezzo di aggiudicazione, bensì questo prezzo meno le indispensabili spese di polverizzazione. Non si può imputare al ricorrente il fatto che lo zucchero si sia in parte agglomerato durante il deposito. L'indurimento è la conseguenza inevitabile di una lunga permanenza in magazzino. Gli uffici tedeschi competenti avevano richiamato l'attenzione della Commissione su questo fatto, in occasione della discussione delle condizioni di gara nell'ambito del comitato di gestione per lo zucchero, ed avevano chiesto che lo zucchero venisse aggiudicato «tale e quale»

2° La *Commissione* non ritiene illegittimo il fatto di avere trasformato dello zucchero agglomerato in zucchero «facilmente scorrevole»; bisogna solamente sta-

bilire se i costi che ne derivano debbano essere sostenuti dal FEAOG. L'argomento svolto dal ricorrente, in via subordinata, in merito all'art. 8, n. 2, del regolamento n. 729/70, non ha quindi alcun rilievo ai fini della presente controversia.

L'ente tedesco d'intervento ha agito come se l'art. 4, n. 1, del regolamento n. 2334/69 contemplasse, alla lett. h) una voce aggiuntiva del passivo; ma, alla stessa stregua delle analoghe norme che si applicano in altri settori, l'elencazione dei vari elementi presi in considerazione dall'art. 4 del regolamento sopra menzionato ha carattere tassativo.

Il fatto che la gara si riferisse, contrariamente ai desideri espressi dalla delegazione tedesca nel comitato di gestione, alla vendita di zucchero bianco «facilmente scorrevole», non può, secondo la Commissione, portare alle conclusioni cui giunge il ricorrente: anzitutto, lo zucchero immagazzinato per un lungo periodo non perde necessariamente la caratteristica di essere «facilmente scorrevole» se viene conservato in ambiente idoneo; inoltre, per i casi in cui lo zucchero presenti difetti di qualità, il regolamento n. 822/70 contiene disposizioni che consentono soluzioni conformi alle norme sul finanziamento.

La Commissione rileva infine che, in assenza di diverse disposizioni, i costi in questione sono compresi nell'importo forfettario per spese di magazzinaggio cui si riferisce l'art. 4, n. 1, lett. f), del regolamento n. 2334/69.

3° Il *ricorrente* replica che addebitargli spese relative ad un comportamento che la stessa Commissione non considera né irregolare, né negligente, è in contrasto con l'art. 8, n. 2, del regolamento n. 729/70.

Su questa conclusione non può influire il fatto di ritenere che le spese in questione non siano contemplate dal regolamento n. 2334/69. Al momento dell'adozione del regolamento n. 822/70, non tutto lo zucchero posto in gara era, infatti, in

condizioni tali da poter essere garantito come «facilmente scorrevole». Ciò si evince dal preambolo del suddetto regolamento ed era noto alla Commissione; cionondimeno, quest'ultima, garantendo la suddetta qualità, aveva esposto inevitabilmente il ricorrente ad azioni di risarcimento dei danni e di garanzia da parte degli acquirenti dello zucchero. Infatti, se il ricorrente si fosse valso della clausola contemplata dall'art. 9, 2ª frase, del regolamento, ciò avrebbe comportato un'esclusione di garanzia, cosa che non è ammessa dal diritto tedesco. A parere del ricorrente, i provvedimenti di cui all'art. 9, 1ª frase, non potevano venire adottati nella fattispecie, poiché nessun acquirente si sarebbe dichiarato soddisfatto di una piccola quantità di zucchero di cattiva qualità, quando gli erano state garantite una migliore qualità ed una maggiore quantità. Ora, una fornitura sostitutiva era fin dall'inizio impossibile, dato che tutto lo zucchero posto in gara era privo della qualità garantita. Gli oneri di raffinazione furono dunque dovuti al fatto che la Commissione aveva omesso di adottare norme che tenessero conto delle caratteristiche dello zucchero. Così stando le cose, viene in considerazione solamente il finanziamento comunitario contemplato dall'art. 8, n. 2, 1ª frase, del regolamento n. 729/70. La Commissione che, pur essendo informata della cattiva qualità dello zucchero, ne aveva garantito, nel bando di gara, la buona qualità, non può sottrarsi a questa conseguenza sostenendo che della cattiva qualità deve rispondere il ricorrente.

Questi osserva inoltre, a conforto di tale conclusione, di aver effettuato le spese in

questione soprattutto allo scopo di limitare il più possibile il danno economico derivante alla Comunità da eventuali azioni di garanzia e di risarcimento dei danni. Dette spese debbono dunque venire rimesse dalla Commissione, a titolo, per così dire, di rimborso spese («Aufwendungersatz»).

Il ricorrente sostiene infine che l'affermazione della Commissione, secondo la quale lo zucchero non tende ad agglomerarsi, si riferisce allo zucchero immagazzinato nei silos. Il ricorrente ricorda in proposito che, nel 1970, in base alle norme comunitarie allora vigenti, anche lo zucchero contenuto in sacchi di carta a tre strati aveva dovuto costituire oggetto d'intervento. Questa modalità di immagazzinamento comportava il rischio che lo zucchero si agglomerasse, se conservato troppo a lungo in magazzino.

4° La Commissione rimanda, per le critiche di principio all'argomentazione del ricorrente, alle considerazioni da essa svolte in merito al caso n. 10. Essa rileva poi che, quand'anche il fatto di aver adottato il regolamento n. 822/70, fosse illegittimo, ciò non basterebbe a far sì che la Comunità debba accollarsi le spese sostenute dal ricorrente. Comunque, la Commissione non si è mai resa responsabile del comportamento del ricorrente, e le spese in questione sono imputabili unicamente al modo non appropriato in cui questo ha effettuato l'immagazzinamento. La Commissione ammette che, al momento in cui fu adottato il regolamento n. 822/70, era noto che una parte dello zucchero posto in gara poteva essere privo della qualità stabilita. Questo è appunto il motivo per cui era stato inse-

rito, nel regolamento, l'art 9, 1ª frase. A torto, il ricorrente sostiene che questa norma non si poteva applicare. La 2ª frase dell'art. 9 non viene in considerazione, giacché, nel caso di specie, il fatto che lo zucchero si fosse agglomerato era già stato constatato prima del ritiro della merce. Non è esatto, secondo la Commissione, affermare che tutto lo zucchero posto in gara non era «facilmente scorrevole»: si era agglomerato solamente un quantitativo di 9 900 tonnellate su un quantitativo totale di 36 370 tonnellate.

La Commissione sostiene, infine, che il fatto che questo zucchero si sia in parte agglomerato è dovuto alle inadeguate condizioni di immagazzinamento: lo zucchero si trovava in sacchi di carta a cinque strati, il secondo dei quali ricoperto di bitume; inoltre, funzionari della Commissione avevano constatato che il magazzino tedesco era organizzato in modo tale che non c'era da stupirsi del fatto che lo zucchero si fosse agglomerato, nonostante la conservazione nei sacchi di carta a cinque strati.

V — La fase orale del procedimento

All'udienza del 24 ottobre 1978, il Governo della Repubblica federale di Germania, rappresentato dal suo agente K. Redeker, e la Commissione, rappresentata dai suoi consiglieri giuridici P. Gilsdorf e G. zur Hausen, in qualità di agenti, hanno svolto osservazioni orali.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni nell'udienza del 5 dicembre 1978.

In diritto

- 1 Con ricorso proposto il 16 febbraio 1976 ai sensi dell'art. 173, 1° e 3° comma, del Trattato CEE, il Governo della Repubblica federale di Germania ha chiesto l'annullamento parziale delle decisioni della Commissione 2 dicembre 1975, nn. 76/141 e 76/147, relative alla liquidazione dei conti presentati dalla Repubblica federale di Germania per le spese degli esercizi 1971 e, rispettivamente, 1972, finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione garanzia (GU n. L 27, del 2. 2. 1976, pagg. 3 e 15);

nel corso del procedimento, tenuto conto della modifica apportata alle suddette decisioni con la decisione della Commissione 28 luglio 1978, n. 78/710 (GU n. L 238, del 30. 8. 1978, pag. 25), la domanda è stata riformulata nel senso che viene richiesto l'annullamento delle decisioni in quanto esse non pongono a carico del FEAOG le spese effettuate dal Governo ricorrente per l'ammontare di 26 094 195,99 DM per l'esercizio 1971 e di 13 325 660,12 DM per l'esercizio 1972.

- 2 Gli importi che costituiscono oggetto della controversia risultano dalla somma di varie voci, ciascuna delle quali raggruppa spese effettuate dalle autorità tedesche in esecuzione di regolamenti comunitari nel campo dell'organizzazione comune dei mercati agricoli;
- 3 contestando la legittimità delle decisioni adottate dalla Commissione, il Governo ricorrente si richiama, oltre che a questi specifici regolamenti, ad alcune norme generali contenute nel regolamento del Consiglio 21 aprile 1970, n. 729/70, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU n. L 94, del 28. 4. 1970, pag. 13), ed in particolare all'art. 8, n. 2, 1° comma, che ha il seguente tenore:

«In mancanza di recupero totale, le conseguenze finanziarie delle irregolarità o negligenze sono sopportate dalla Comunità, salvo quelle risultanti da irregolarità o negligenze imputabili alle amministrazioni o agli organismi degli Stati membri»;

il suddetto Governo sostiene che questa norma va interpretata nel senso che le conseguenze finanziarie dell'inesatta applicazione di norme comunitarie da parte di un'autorità nazionale debbono essere sopportate dalla Comunità in tutti i casi in cui l'inesattezza non è imputabile agli organi amministrativi o enti dello Stato membro in questione, bensì deriva da un'interpretazione che, per quanto obiettivamente erronea, è stata adottata in buona fede;

secondo il Governo ricorrente, l'art. 8, n. 2, là dove afferma che le conseguenze finanziarie delle irregolarità o negligenze non imputabili agli Stati membri sono sopportate dalla Comunità, vuol dire infatti che i singoli Stati membri dovranno sopportare le conseguenze finanziarie soltanto nei casi in cui l'inesatta applicazione di una norma comunitaria sia dovuta al comportamento illecito di un organo o di un ente nazionale;

- 4 da parte sua, la Commissione nega che l'art. 8, n. 2, sia rilevante ai fini della soluzione delle questioni controverse, sostenendo che questa norma riguarda le irregolarità e negligenze imputabili ai singoli in quanto beneficiari delle spese del FEAOG, e prende in considerazione quelle imputabili agli Stati membri solamente nell'ipotesi eccezionale che irregolarità o negligenze siano state commesse da pubblici dipendenti che agiscono violando i propri doveri d'ufficio;

la Commissione ammette tuttavia che, in base ai principi generali del diritto, la Comunità è tenuta a sopportare le conseguenze finanziarie dell'inesatta applicazione del diritto comunitario, qualora l'inesattezza sia imputabile ad un'istituzione comunitaria.

- 5 Il testo dell'art. 8, nelle sue varie versioni linguistiche, risulta, alla luce della sua genesi e dei lavori preparatori (elementi sui quali le parti hanno basato i loro argomenti nel corso del procedimento), sotto vari aspetti troppo contraddittorio ed equivoco per poter fornire la soluzione delle questioni controverse;

ai fini dell'interpretazione della suddetta norma è quindi opportuno considerare il contesto entro il quale essa si colloca e le finalità perseguite dalla relativa disciplina;

- 6 in proposito è importante rilevare, anzitutto, che l'art. 8 stabilisce i principi secondo cui la Comunità e gli Stati membri debbono organizzare la lotta contro le frodi e le altre irregolarità relative alle operazioni finanziate dal FEAOG;

esso contempla tanto misure intese al recupero degli importi indebitamente corrisposti, quanto procedimenti amministrative e giudiziari a carico dei responsabili;

qualora, tuttavia, il diritto comunitario venga applicato in modo obiettivamente inesatto, in base ad un'interpretazione adottata in buona fede dalle autorità nazionali, non sarà possibile, di regola, né in forza del diritto comunitario, né secondo la maggior parte dei sistemi giuridici nazionali, recuperare gli importi indebitamente pagati, né procedere in sede amministrativa o giudiziaria a carico dei responsabili;

- 7 ne consegue che una situazione siffatta non può essere disciplinata dall'art. 8; essa deve, invece, essere valutata in relazione alle disposizioni generali degli artt. 2 e 3 dello stesso regolamento, secondo cui sono finanziate dal FEAOG le restituzioni concesse e gli interventi effettuati «secondo le norme comunitarie» nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati agricoli;

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

- 8 questa interpretazione restrittiva delle condizioni per il riconoscimento delle spese a carico del FEAOG è imposta, inoltre, dalla «ratio» del regolamento n. 729/70;

sarebbe infatti in contrasto col principio della parità di trattamento degli operatori economici dei vari Stati membri, nell'ambito dell'attuazione della politica agricola comune, il fatto che le autorità nazionali di uno Stato membro favoriscano, interpretando estensivamente una certa norma, gli operatori di questo Stato a danno di quelli di altri Stati membri, in cui venga seguita un'interpretazione più restrittiva;

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

9 l'art. 8 del regolamento n. 729/70 non si applica, quindi, alle operazioni che costituiscono oggetto della controversia.

10 Il Governo ricorrente sostiene inoltre che l'imputazione delle spese alla Comunità o a uno Stato membro non può avere luogo in occasione della liquidazione dei conti degli organi od enti nazionali ai sensi dell'art. 5, n. 2, lett. b), del regolamento n. 729/70, ma deve invece essere effettuata secondo uno specifico procedimento;

in proposito, detto Governo rimanda a una dichiarazione comune del Consiglio e della Commissione, inserita nel verbale della riunione del Consiglio in data 8 dicembre 1971;

secondo questa dichiarazione, qualora ritenga, contro il parere dello Stato membro interessato, che le conseguenze finanziarie di determinate irregolarità o negligenze non debbano essere sopportate dalla Comunità, la Commissione deve prendere contatto con lo Stato membro in questione e procedere, poi, ad uno scambio di vedute nell'ambito del Comitato del FEAOG, conformemente all'art. 11 del regolamento n. 729/70;

inoltre, secondo la suddetta dichiarazione, la Commissione deve presentare una relazione al Consiglio in base alle esperienze acquisite e, se del caso, proporre le soluzioni che il Consiglio deve adottare per appianare siffatte divergenze.

11 Va osservato che questa dichiarazione è stata emessa a proposito di un regolamento (7 febbraio 1972, n. 283; GU n. L 36, del 10. 2. 1972, pag. 1) adottato in forza dell'art. 8 del regolamento n. 729/70, e che il suo ambito di applicazione è circoscritto, pertanto, alle conseguenze finanziarie delle irregolarità e negligenze prese in considerazione da questo articolo, che è irrilevante nella fattispecie;

12 d'altronde, è pacifico che fino ad oggi il diritto comunitario non contempla alcuno specifico procedimento d'imputazione per appianare eventuali divergenze fra la Comunità e gli Stati membri;

la liquidazione dei conti da parte della Commissione comprende quindi, necessariamente, l'imputazione delle spese, a carico della Commissione o dello Stato membro interessato;

- 13 dall'art. 5, n. 2, del regolamento n. 729/70 risulta che la decisione della Commissione viene adottata solo previa consultazione del comitato del Fondo di cui all'art. 11, senza che si applichi, cionondimeno, lo speciale procedimento di cui all'art. 13;

è pacifico che il comitato del Fondo è stato consultato nella fattispecie, dopo che il Governo ricorrente era stato informato circa le voci che la Commissione riteneva di non poter porre a carico del FEAOG, e che esso aveva avuto modo di prendere posizione in proposito;

da quanto precede risulta che il mezzo fondato sulla asserita inosservanza della procedura stabilita va disatteso.

- 14 Si deve quindi accertare, per ciascuna delle voci contabili di cui è causa, se le spese che la Commissione ha rifiutato di porre a carico del FEAOG siano state effettuate in conformità alle norme comunitarie che si applicano nel settore in questione.

Aiuti per il latte magro in polvere destinato all'alimentazione animale

- 15 Alcuni degli importi che la Commissione ha rifiutato di porre a carico del FEAOG corrispondono a spese effettuate dal Governo ricorrente a titolo di aiuti per il latte magro in polvere destinato all'alimentazione animale ai sensi del regolamento del Consiglio 15 luglio 1968, n. 986 (GU n. L 169, del 18. 7. 1968, pag. 4);

- 16 da questo regolamento, come modificato da successivi regolamenti del Consiglio, nonché dai regolamenti della Commissione relativi alle modalità di concessione di detti aiuti, risulta che:

— l'importo dell'aiuto viene, di regola, corrisposto dall'ente d'intervento dello Stato membro nel cui territorio si trova l'azienda che ha denaturato il latte magro in polvere o che l'ha utilizzato per la produzione di alimenti composti;

— in via temporanea, e cioè fino al 30 giugno 1971, nel caso in cui la polvere fosse stata prodotta in uno Stato membro, ma denaturata o utilizzata in un altro Stato membro, l'aiuto poteva essere corrisposto dal primo di questi Stati;

- il momento decisivo per la corresponsione dell'aiuto da parte dello Stato speditore era quello in cui ciascuna partita di merce veniva sottoposta a controllo nel territorio dello Stato membro di destinazione;
- la prova del fatto che lo Stato di destinazione avesse effettivamente sottoposto la merce a controllo poteva essere fornita solamente esibendo l'esemplare di controllo del documento di transito comunitario, alcune cassette del quale dovevano essere compilate in modo specifico.

17 Una delle voci controverse riguarda gli aiuti corrisposti dagli uffici tedeschi per certi quantitativi di latte magro in polvere esportati in Italia, nonostante che questi fossero stati sottoposti a controllo, secondo le indicazioni figuranti nell'esemplare di controllo, in data successiva al 30 giugno 1971, o benché l'osservanza del termine non avesse potuto esser provata chiaramente;

18 le autorità tedesche hanno motivato la corresponsione dell'aiuto in questi casi facendo rinvio ad una dichiarazione del competente ente italiano, secondo la quale era giuridicamente impossibile, stando alle direttive impartite agli uffici italiani dai ministeri interessati, che partite le quali fruivano dell'aiuto comunitario in Germania potessero ottenerlo anche in Italia;

il Governo ricorrente ha richiamato inoltre una comunicazione inviataagli dalla Commissione e secondo la quale questa non si sarebbe opposta alla corresponsione dell'aiuto nei casi in cui, pur in mancanza di prove circa il fatto che la merce fosse stata sottoposta a controllo in Italia prima del 30 giugno 1971, i competenti organi italiani avessero definitivamente rifiutato di corrispondere l'aiuto;

19 in proposito la Commissione dichiara che, mentre essa è pronta ad ammettere che la spesa controversa può essere posta a carico del FEAOG a titolo eccezionale, qualora lo Stato esportatore possa fornire la prova incontestabile del mancato pagamento della stessa spesa da parte dello Stato destinatario, cionondimeno, una prova siffatta, per essere valida, deve riferirsi a singoli casi ben precisi, e non può limitarsi all'affermazione che il doppio pagamento era impossibile secondo le norme in vigore.

20 La normativa comunitaria in questo settore è formulata in termini che non lasciano alle autorità nazionali alcuna facoltà di accettare altre prove relative al fatto che le merci sono state sottoposte a controllo nel Paese di destinazione, diverse dalla prova formale costituita dall'esemplare di controllo del documento di transito, debitamente compilato e timbrato;

lo scopo dei regolamenti in questione è quello di impedire sia il doppio pagamento, sia l'eventuale ritorno della merce nel normale ciclo commerciale; a

tale scopo, e soprattutto per impedire qualsiasi pratica fraudolenta volta ad eludere i controlli, s'impone la scrupolosa osservanza delle forme in materia di prova;

di conseguenza, è comunque incompatibile con le finalità della normativa comunitaria in materia accettare, come hanno fatto nella fattispecie le autorità tedesche, prove che non riguardano, caso per caso, singole partite, bensì si limitano ad affermazioni generiche sul tenore delle istruzioni impartite agli uffici dello Stato di destinazione;

è dunque giustificato il rifiuto della Commissione di porre a carico del FEAOG le spese in questione.

- 21 Un'altra voce controversa si riferisce agli aiuti corrisposti dagli uffici tedeschi per quantitativi di latte magro in polvere esportati in Italia, in casi nei quali non è contestata la data in cui la merce è stata sottoposta a controllo, ma la prova di questo fatto non è stata fornita mediante l'esibizione dell'esemplare di controllo del documento di transito comunitario, debitamente compilato e timbrato dalle autorità italiane;

le autorità tedesche sostengono tuttavia che, essendo andati perduti gli esemplari di controllo, il fatto che la merce sia stata sottoposta a controllo in Italia è stato provato con altri mezzi, come ad esempio l'esibizione di documenti d'accompagnamento delle merci, di bollette doganali e di dichiarazioni delle imprese che hanno chiesto l'aiuto; a loro avviso, d'altronde, l'eventualità del doppio pagamento era esclusa in ragione delle istruzioni impartite agli uffici competenti italiani dai ministeri interessati.

- 22 Le finalità perseguite dalla normativa in questione implicano, come già si è rilevato in precedenza, la scrupolosa osservanza delle forme quanto alle prove cui è subordinata la concessione agli operatori economici dei vantaggi finanziari contemplati nell'ambito della politica agricola comune;

dunque, non è lecito, ai sensi dei regolamenti in questione, sostituire altri mezzi di prova a quelli da essi richiesti;

poiché le spese considerate non sono dunque state effettuate in conformità al diritto comunitario, è giustificato il rifiuto della Commissione di porle a carico del FEAOG.

Aiuti per l'acquisto di burro da parte dei beneficiari di assistenza sociale

23 La Commissione ha rifiutato di porre a carico del FEAOG le somme di 17 930 880,40 DM per l'esercizio 1971 e di 12 051 258,00 DM per l'esercizio 1972, corrisposte dalle autorità della Repubblica federale di Germania a titolo di aiuto per l'acquisto di burro da parte dei beneficiari di assistenza sociale.

24 L'art. 1 del regolamento del Consiglio 3 marzo 1970, n. 414/70, che stabilisce le norme generali relative alle misure destinate ad aumentare l'uso di burro da parte di alcune categorie di consumatori (GU n. L 52 del 6. 3. 1970, pag. 2), autorizzava la Commissione a decidere che gli Stati membri potevano concedere aiuti per consentire l'acquisto di burro a prezzo ridotto da parte dei beneficiari di assistenza sociale;

in forza di questa norma, la Commissione adottava la decisione 24 marzo 1970, n. 70/228 (GU n. L 77 del 7. 4. 1970, pag. 15), che autorizzava gli Stati membri a concedere un aiuto per consentire ai beneficiari di assistenza sociale di acquistare 0,500 kg di burro al mese a prezzo ridotto, presentando un «buono individualizzato»;

il periodo di vigenza del regolamento n. 414/70, inizialmente limitato all'anno 1970, veniva prorogato fino al 31 dicembre 1971 dal regolamento del Consiglio 15 dicembre 1970, n. 2550/70 (GU n. L 275, del 19. 12. 1970, pag. 1);

la decisione della Commissione n. 70/228, la cui durata non era stata limitata nel tempo con una norma espressa, rimaneva in vigore fino a quando veniva abrogata, con effetto dal 1° maggio 1971, con la decisione della Commissione 30 marzo 1971, n. 71/166 (GU n. L 88 del 20. 4. 1971, pag. 14);

- 25 il Governo ricorrente, in forza di questo provvedimento, faceva distribuire, tramite gli enti comunali di assistenza sociale, una sola volta all'inizio di ciascuno degli anni 1970 e 1971, i buoni relativi a tutti i mesi dell'anno, onde evitare l'eccessivo aumento delle spese amministrative, già notevoli, che sarebbe stato provocato dalla consegna di buoni validi per periodi più brevi;

sembra che il Governo ricorrente abbia sottoposto la scelta di questo sistema alla Commissione, la quale non avrebbe sollevato obiezioni.

- 26 La Commissione sostiene che il Governo tedesco, continuando a corrispondere aiuti anche per gli acquisti effettuati dopo il 30 aprile 1971, ha ecceduto i limiti posti dalle norme in questione;

il Governo tedesco, da parte sua, sostiene che il sistema da esso adottato per la distribuzione dei detti buoni aveva creato, a favore dei possessori di questi, una situazione giuridicamente protetta, cui il Governo non poteva por fine anzitempo;

- 27 si pone, pertanto, la questione del se le norme di cui trattasi vadano interpretate nel senso che esse permettevano agli Stati membri di adottare un sistema di distribuzione come quello scelto dal Governo ricorrente;

in proposito si deve rilevare che il regolamento n. 414/70 e la decisione n. 70/228 lasciano agli Stati membri ampia libertà quanto alla scelta dei mezzi e delle modalità amministrative per l'attuazione del provvedimento in questione;

benché certe norme fossero intese a prevenire gli abusi ed a garantire che l'aiuto venisse corrisposto solamente per gli acquisti per i quali esso era stato disposto, non esisteva invece alcuna norma che facesse salva la possibilità di porre termine alla corresponsione dell'aiuto prima della fine del periodo di vigenza del regolamento n. 414/70;

- 28 dato che la decisione n. 70/228 imponeva agli Stati membri, per la distribuzione dell'aiuto, un sistema basato su buoni individuali, che il Governo ricorrente adottava tale sistema dapprima per il periodo che andava sino alla fine del 1970, e, infine, che la decisione della Commissione rimaneva in vigore, senza modifiche, a tempo indeterminato, dopo la proroga del regolamento di autorizzazione, per un periodo che scadeva alla fine del 1971, non si può

ritenere, considerata anche la particolare natura del provvedimento in questione, che il Governo ricorrente, per aver mantenuto in vigore il sistema inizialmente adottato senza far salva la possibilità di por fine all'operazione nel corso dell'anno, abbia superato i limiti della competenza spettantegli per l'attuazione, nel proprio territorio, della decisione della Commissione;

le decisioni impugnate vanno quindi annullate nella parte in cui la Commissione ha rifiutato di porre a carico del FEAOG gli importi controversi, corrisposti dal Governo ricorrente a titolo di aiuto per l'acquisto di burro da parte dei beneficiari di assistenza sociale.

Vendita a prezzo ridotto di burro di ammasso pubblico per l'esportazione

29 Alcuni degli importi che la Commissione ha rifiutato di porre a carico del FEAOG corrispondono a spese effettuate dal Governo ricorrente per la vendita a prezzo ridotto di burro di ammasso pubblico ai sensi del regolamento della Commissione 28 agosto 1968, n. 1308 (GU n. L 214, del 29. 8. 1968, pag. 10).

30 A norma dell'art. 3 del suddetto regolamento, il burro che costituisce oggetto di questa operazione doveva venire esportato entro 30 giorni «dalla vendita» da parte dell'ente d'intervento, condizione la cui osservanza era garantita dal deposito di una cauzione ai sensi dell'art. 4;

il regolamento n. 1308/68 veniva abrogato dall'art. 5 del regolamento della Commissione 18 settembre 1970, n. 1893, relativo alla vendita di burro di ammasso pubblico (GU n. L 208, del 19. 9. 1970, pag. 13), pur continuando ad applicarsi al burro venduto in conformità a quanto da esso disposto;

31 il Governo ricorrente sostiene che si applica il prezzo ridotto e sono soddisfatte le condizioni dell'art. 3, qualora il contratto di acquisto sia stato concluso sotto l'impero del regolamento abrogato ed il burro sia stato esportato entro 30 giorni dall'uscita dal magazzino, quand'anche questa abbia avuto luogo dopo il 22 settembre 1970, data di entrata in vigore del regolamento n. 1893/70;

la Commissione, al contrario, ritiene che il termine di 30 giorni di cui all'art. 3 debba venire calcolato a partire dalla conclusione del contratto di acquisto, e non a partire dall'uscita del burro dal magazzino;

a sostegno della propria interpretazione, il Governo ricorrente ha sostenuto, in particolare, che solamente questa interpretazione fa sì che possano fruire della riduzione di prezzo anche le vendite a termine e quelle destinate ad essere eseguite in periodi di tempo abbastanza lunghi, senza, d'altra parte, dare adito ad abusi, in quanto l'utilizzazione del burro in modo non conforme a quello stabilito dal regolamento non può verificarsi fintantoché il prodotto si trova ancora nel magazzino dell'ente d'intervento.

- 32 Tuttavia, in base al contesto del regolamento in questione, nulla permette di attribuire al termine «vendita», adoperato nell'art. 3, un significato diverso da quello che detto termine ha nel linguaggio giuridico corrente e che, d'altronde, corrisponde al significato di questo termine in altre norme del regolamento;

il termine di 30 giorni, di cui all'art. 3, deve perciò essere calcolato partendo dalla data della conclusione del contratto di compravendita e non da quella dell'uscita del burro dal magazzino;

poiché le spese considerate a questo titolo non sono state effettuate in conformità al diritto comunitario, è giustificato il rifiuto, da parte della Commissione, di porle a carico del FEAOG.

Riacquisto del burro venduto a prezzo ridotto e destinato ad essere trasformato in burro concentrato

- 33 Alcuni degli importi che la Commissione ha rifiutato di porre a carico del FEAOG riguardano spese effettuate dal Governo ricorrente per il riacquisto di burro di ammasso pubblico venduto a prezzo ridotto in forza di una decisione della Commissione in data 17 dicembre 1968.

- 34 L'art. 6, n. 3, del regolamento del Consiglio 27 giugno 1968, n. 804, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU n. L 148, del 28. 6. 1968, pag. 3) stabilisce che possono essere adottate misure particolari per il burro di ammasso pubblico che non possa essere smaltito a condizioni normali;

in forza di questa norma, la Commissione, con decisione 17 dicembre 1968, ha autorizzato la Repubblica federale di Germania a vendere a prezzo ridotto burro di ammasso pubblico sotto forma di burro «concentrato», alla condizione, fra l'altro, che le autorità tedesche adottassero tutti i provvedi-

menti necessari per garantire che il prodotto fosse utilizzato esclusivamente nel territorio nazionale per il consumo diretto, senza previa trasformazione;

- 35 avendo comunicato alla Commissione di non essere più in grado di garantire l'integrale osservanza di questa condizione per alcuni quantitativi di burro che erano stati venduti nel 1970, ma non erano giunti alla fase del commercio al minuto, il Governo tedesco veniva autorizzato, con decisione della Commissione 19 agosto 1971, a concordare con gli acquirenti la risoluzione dei contratti di vendita;

quale contropartita per la retrocessione del burro, l'ente d'intervento doveva rimborsare all'acquirente il prezzo d'acquisto e corrispondergli un'indennità forfettaria destinata a coprire le spese di magazzinaggio sostenute;

l'ente tedesco d'intervento, tuttavia, riacquistava il burro ad un prezzo più elevato di quello iniziale e, inoltre, rimborsava certe spese non previste dalla decisione della Commissione, e cioè la perdita d'interessi subita dagli acquirenti;

- 36 il Governo ricorrente sostiene che la Commissione deve porre a carico del FEAOG l'intero importo delle spese effettuate, come pure gli effettivi costi di trasformazione del burro venduto, anziché limitarsi agli importi forfettari, fissati, per le spese di permanenza in magazzino e quelle di trasformazione sostenute dall'ente d'intervento in ragione dei provvedimenti adottati a norma dell'art. 6, n. 3, del regolamento n. 804/68, ai sensi dell'art. 4, n. 1, lett. f) ed h), del regolamento del Consiglio 10 novembre 1970, n. 2306, relativo al finanziamento delle spese d'intervento nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU n. L 249 del 17. 11. 1970, pag. 4);

il detto Governo sostiene infatti che, viste le circostanze del caso, va ritenuto ch'esso abbia agito nell'interesse della Comunità, secondo i principi della gestione d'affari senza mandato, e che, inoltre, la Commissione, prima di stabilire gli importi forfettari ad un livello che non teneva conto dei costi effettivi dell'operazione, era venuta a conoscenza del procedimento seguito dall'ente d'intervento.

- 37 Tuttavia, nessuno degli argomenti svolti dal Governo ricorrente è atto a giustificare una deroga a quanto tassativamente disposto dall'art. 4, n. 1, lettere f) ed h), del regolamento n. 2306/70, in base al quale possono essere posti a

carico del FEAOG solo gli importi forfettari, e non i costi effettivi eventualmente superiori;

di conseguenza, giacché le spese considerate sotto questa voce non sono state effettuate in conformità al diritto comunitario, è giustificato il rifiuto della Commissione di porle a carico del FEAOG.

Spese di polverizzazione e di riconfezionamento dello zucchero

38 Alcuni degli importi che la Commissione ha rifiutato di porre a carico del FEAOG corrispondono a spese che il Governo ricorrente ha sostenuto per la polverizzazione e il riconfezionamento dello zucchero venduto ai sensi del regolamento della Commissione 4 maggio 1970, n. 822, relativo ad una gara permanente per la vendita di zucchero bianco destinato all'alimentazione animale e detenuto dall'organismo d'intervento tedesco (GU n. L 98, del. 5. 5. 1970, pag. 7).

39 La polverizzazione di certi quantitativi di zucchero agglomeratosi durante la permanenza in magazzino veniva effettuata dalle autorità tedesche allo scopo di adeguarsi alla condizione che lo zucchero fosse «facilmente scorrevole», come stabilito, per lo zucchero posto in gara, dall'art. 6 del suddetto regolamento;

il costo di queste operazioni veniva detratto, dal Governo ricorrente, dall'importo totale del ricavo delle vendite, iscritto — ai sensi dell'art. 4, n. 2, lett. a), del regolamento del Consiglio 25 novembre 1969, n. 2334, relativo al finanziamento delle spese d'intervento sul mercato interno nel settore dello zucchero (GU n. L 298, del 27. 11. 1979, pag. 1) — all'attivo del conto tenuto dall'ente d'intervento ai fini del calcolo delle perdite nette imputabili al FEAOG ai sensi dell'art. 2 del regolamento.

40 L'art. 4, n. 1, elenca gli elementi di cui il conto è addebitato e l'art. 4, n. 2, gli elementi di cui questo è accreditato;

la voce definita al n. 2, lett. a), come «l'ammontare totale delle entrate ottenute con le vendite effettuate ...» deve essere inteso nel senso dell'importo lordo, senza detrazione delle spese di vendita;

fra gli elementi di cui il conto può essere addebitato ai sensi del n. 1 non figurano costi come quelli di cui trattasi;

l'elenco degli elementi che possono essere posti, a questo titolo, a carico del FEAOG dev'essere considerato tassativo;

- 41 stando così le cose, non è necessario accertare se il fatto che lo zucchero si sia agglomerato, fatto che rendeva necessaria la polverizzazione, fosse dovuto a inadeguate condizioni di deposito in magazzino, come sostiene la Commissione, né se la normativa comunitaria fosse lacunosa in quanto non prevedeva espressamente le spese di cui trattasi, come sostiene invece il Governo ricorrente;
- 42 di conseguenza, è giustificato il rifiuto della Commissione di porre a carico del FEAOG le spese considerate a questo titolo.

Sulle spese

- 43 Ai sensi dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda;

ai sensi del § 3 dello stesso articolo, se le parti soccombono rispettivamente su uno o più capi, ovvero per motivi eccezionali, la Corte può compensare in tutto od in parte le spese.

- 44 La Commissione è rimasta soccombente su uno dei capi della domanda, mentre il Governo ricorrente è rimasto soccombente sugli altri capi;

di conseguenza, il Governo ricorrente deve sopportare le proprie spese e tre quarti di quelle della Commissione.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

- 1° Le decisioni della Commissione n. 76/141 e n. 76/147, relative alla liquidazione dei conti presentati dalla Repubblica federale di Germania per le spese degli esercizi 1971 e 1972 finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione garanzia, sono annullate nella parte in cui gli importi di 17 930 880,40 DM e, rispettivamente, 12 051 258,00 DM non sono stati posti a carico del Fondo.
- 2° Per il resto, il ricorso è respinto.
- 3° Il Governo ricorrente è condannato a sostenere le proprie spese e tre quarti di quelle della Commissione.

Kutscher	Mertens de Wilmars	Mackenzie Stuart	
Pescatore	Sørensen	O'Keeffe	Bosco

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 7 febbraio 1979.

Il cancelliere
A. Van Houtte

Il presidente
H. Kutscher

INDICE

I — Gli antifatti e il procedimento	346
II — Le conclusioni delle parti	346
III — I principi riguardanti il finanziamento delle misure d'intervento	347
A — Le norme che disciplinano la materia	347
1. a) Regolamento n. 729/70	347
b) Regolamento n. 1723/72	350
c) Regolamento n. 283/72	350
B — I mezzi e gli argomenti delle parti	352
1. Ricorso del Governo tedesco	352
2. Controricorso della Commissione	354
3. Replica del ricorrente	359
4. Controreplica della Commissione	362
IV — I singoli casi	364
A — Spese di trasporto provocate dalla risoluzione di contratti (caso n. 2)	364
B — Aiuti per il latte scremato in polvere destinato all'alimentazione animale (casi n. 4 e n. 5)	364
1. I fatti	364
2. I mezzi e gli argomenti delle parti	367
a) Sugli aiuti per il latte scremato in polvere destinato all'alimentazione animale. Presunzione di doppio pagamento (caso n. 4)	367
b) Sull'insufficienza di prove quanto al pagamento degli aiuti per il latte scremato in polvere (caso n. 5)	368
C — Aiuti per l'acquisto di burro da parte dei beneficiari di assistenza sociale (caso n. 8)	370
1. I fatti	370
2. I mezzi e gli argomenti delle parti	371
D — Vendita di burro di ammasso pubblico a prezzo ridotto (caso n. 9)	373
1. I fatti	373
2. I mezzi e gli argomenti delle parti	373
E — Riacquisto di burro venduto a prezzo ridotto e destinato alla trasformazione in burro concentrato (caso n. 10)	375
1. I fatti	375
2. I mezzi e gli argomenti delle parti	376
F — Costi di polverizzazione e di ricondizionamento dello zucchero (caso n. 12)	378
1. I fatti	378
2. I mezzi e gli argomenti delle parti	379
V — La fase orale del procedimento	381
In diritto	382
	397