

l'aumento della redditività delle aziende agricole fino ad un livello adeguato, mentre il regolamento n.

355/77 si propone il miglioramento delle attività di trasformazione e di smercio dei prodotti agricoli.

Nella causa 107/80,

GIACOMO CATTANEO ADORNO, residente in Gabiano Monferrato, Italia, con gli avvocati Emilio Cappelli e Paolo de Caterini, del foro di Roma, in qualità di agenti, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'avv. Charles Turk, rue Nicolas-Welter,

ricorrente,

con il sostegno del

GOVERNO DELLA REPUBBLICA ITALIANA, rappresentato dall'Avvocato dello Stato, Oscar Fiumara, in qualità di agente, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'ambasciata d'Italia,

interveniente,

contro

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dal sig. Gianluigi Campogrande, membro del suo servizio giuridico, in qualità di agente, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il suo consigliere giuridico sig. Mario Cervino, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

convenuta,

causa avente ad oggetto l'annullamento della decisione della Commissione contenuta nella lettera 24 gennaio 1980, n. 01766, del suo direttore generale dell'agricoltura, con cui si respinge la domanda di contributo del FEAOG, sezione orientamento, per l'anno 1979, presentata alla Commissione tramite il Governo italiano, a norma dell'art. 13 del regolamento del Consiglio 15 febbraio 1977, n. 355, relativo ad un'azione comune per il miglioramento delle strutture di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli (GU n. L 51, pag. 1),

LA CORTE,

composta dai signori: J. Mertens de Wilmars, presidente; Mackenzie Stuart, presidente di Sezione; A. O'Keeffe, G. Bosco, A. Touffait, O. Due, U. Everling, giudici;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

In fatto

I fatti che hanno dato origine alla controversia, le varie fasi del procedimento, le conclusioni e i mezzi ed argomenti delle parti si possono riassumere come segue:

I — Gli antefatti e il procedimento

1. A norma degli artt. 1, n. 3, e 6 del regolamento del Consiglio 21 aprile 1970, n. 729, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU n. L 94, pag 13), sono finanziate dalla sezione orientamento del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia le azioni comuni decise dal Consiglio secondo la procedura contemplata dall'art. 43, n. 2, 3° comma, del Trattato, onde mettere in atto gli obiettivi definiti dall'art. 39, n. 1, lett. a), del Trattato, ivi comprese le modifiche strutturali necessarie al buon funzionamento del mercato comune.

Un'azione del genere è contemplata dal regolamento del Consiglio 15 febbraio 1977, n. 355, «relativo ad un'azione comune per il miglioramento delle condizioni di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli» (GU n. L 51, pag. 1), modificato da ultimo dall'Atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica ellenica ed agli adattamenti dei Trattati (GU 1979, n. L 291, pag 17). Il regolamento contempla la concessione di sovvenzioni in conto capitale per progetti di investimento che rientrino in programmi specifici elaborati dagli Stati membri e che riguardino attrezzature destinate alle attività di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli. Onde poter fruire dei contributi del Fondo, i progetti devono, secondo l'art. 9, n. 1,

«contribuire a migliorare la situazione del rispettivo settore di produzione agricola di base; essi devono in particolare assicurare un'adeguata e duratura parte-

cipazione dei produttori del prodotto di base ai vantaggi economici che ne derivano».

A norma dell'art. 10, lett. c), i progetti devono, inoltre,

«contribuire all'effetto economico durevole del miglioramento della struttura perseguito dai programmi».

Ed infine, secondo l'art. 15, n. 2, del regolamento,

«non rientrano nel campo d'applicazione del presente regolamento i progetti che possono beneficiare di aiuti comunitari nel quadro di altre azioni comuni ai sensi dell'art. 6, n. 1, del regolamento CEE n. 729/70».

Il complesso dei provvedimenti contemplati dalla direttiva del Consiglio 17 aprile 1972, n. 72/159, relativa all'ammodernamento delle aziende agricole (GU n. L 96, pag. 1), modificata da ultimo dalla direttiva del Consiglio 26 marzo 1980, n. 80/370 (GU n. L 90 pag. 43), rappresenta un'ulteriore azione comune ai sensi dell'art. 6 del regolamento n. 729/70. A norma di questa direttiva gli Stati membri istituiscono un regime selettivo di incoraggiamento a favore delle aziende agricole in grado di svilupparsi, destinato a favorire le loro attività e il loro sviluppo in condizioni razionali. Secondo gli artt. 2 e 4 della direttiva, sono in particolare considerate aziende agricole in grado di svilupparsi quelle il cui titolare elabora un piano di sviluppo dell'impresa atto a dimostrare che, una volta attuato, l'azienda agricola in via di ammodernamento sarà in grado di raggiungere almeno un reddito di lavoro pa-

ragonabile a quello di cui fruiscono le attività non agricole della zona.

2. Il sig. Cattaneo Adorno è titolare di un'impresa agricola avente sede in Gabbiano Monferrato (Piemonte). L'impresa è costituita da due aziende aventi una superficie complessiva di circa 176 ha. Tenuto conto della vocazione naturale dei terreni nonché della loro localizzazione geografica, la coltura economicamente prevalente è quella della vite. Il sig. Cattaneo Adorno è affittuario delle aziende, che egli conduce direttamente e nelle quali viene prodotto in prevalenza vino, mentre grano e granoturco costituiscono le produzioni secondarie.

A norma dell'art. 13 del regolamento n. 355/77, il 30 aprile 1979 il Cattaneo Adorno presentava, tramite il Governo italiano, domanda per ottenere un contributo da parte del FEAOG, attenendosi alle modalità stabilite dal regolamento della Commissione 13 gennaio 1978, n. 219, relativo alle domande di contributo del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione «orientamento» per i progetti di miglioramento delle condizioni di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli (GU n. L 35, pag. 10). La domanda riguarda un progetto di investimento mirante a costituire un nuovo centro vinicolo, destinato a migliorare l'attività di vinificazione delle uve prodotte nell'impresa, a razionalizzare il magazzino e la conservazione del vino, a migliorare i collegamenti nei trasporti tra le due aziende e ad abbreviare il circuito di vendita del vino. Nella domanda, il Cattaneo Adorno indicava che era sua intenzione, con questa nuova impresa, razionalizzare il procedimento di trasformazione delle uve prodotte nelle sue aziende e migliorare il circuito di vendita del vino, elevando nel contempo il livello qualitativo, la presentazione e il condizionamento del prodotto.

Con lettera 24 gennaio 1980 a firma del direttore generale dell'agricoltura, la Commissione respingeva la domanda, asserendo che questa rientrava nella sfera d'applicazione della direttiva del Consiglio 17 aprile 1972, n. 72/159, relativa all'ammodernamento delle aziende agricole. A norma dell'art. 15, n. 2, del regolamento n. 355/77, il progetto in questione non poteva quindi fruire del contributo del Fondo nell'ambito di questo regolamento.

3. Con atto registrato presso la cancelleria della Corte il 3 aprile 1980, l'interessato proponeva, a norma dell'art. 173 del Trattato, il presente ricorso mirante all'annullamento della decisione della Commissione, contenuta nella lettera del 24 gennaio 1980.

Con istanza registrata presso la cancelleria della Corte il 4 agosto 1980, il Governo della Repubblica italiana chiedeva di poter intervenire nella controversia. Con ordinanza 17 settembre 1980, la richiesta di intervento veniva accolta.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte decideva di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. Tuttavia, essa invitava la Commissione a produrre il fascicolo completo relativo alla richiesta di contributi.

II — Le conclusioni delle parti

Il *ricorrente* conclude che la Corte voglia:

- «— dichiarare nulli e non avvenuti ai sensi degli artt. 173 e 174 del Trattato CEE gli atti impugnati;
- condannare la Commissione alle spese di causa».

La *convenuta* conclude che piaccia alla Corte:

- «— respingere il ricorso;
- condannare il ricorrente alle spese di causa».

III — I mezzi e gli argomenti della parti

Il *ricorrente* contesta essenzialmente l'orientamento giuridico su cui si fonda l'impugnata decisione della Commissione. Respingendo la domanda presentata dal ricorrente, e invocando l'art. 15, n. 2, del regolamento n. 355/77, per sostenere che il progetto rientra nella sfera d'applicazione della direttiva n. 72/159 relativa all'ammodernamento delle aziende agricole, la Commissione presuppone una delimitazione astratta ed ingiustificata delle rispettive sfere d'applicazione del regolamento e della direttiva. A sostegno delle sue obiezioni il ricorrente deduce cinque mezzi.

Anzitutto egli sostiene che il progetto presentato non può venir classificato tra le iniziative intese a migliorare le strutture delle aziende già esistenti, ma mira piuttosto a creare una nuova unità produttiva di trasformazione e di commercializzazione. A motivo delle sue caratteristiche sia quantitative che qualitative, il progetto potrebbe senz'altro contribuire a «garantire tanto il miglioramento e la razionalizzazione dei prodotti agricoli, quanto effetti positivi duraturi nel settore agricolo» (4° punto del preambolo del regolamento n. 355/77).

In secondo luogo, con la decisione si sono violate forme sostanziali; da una parte, in quanto il provvedimento è insufficientemente motivato e, dall'altra, in quanto esso è stato adottato senza chiedere previamente il parere del Comitato permanente delle strutture agricole, pre-

scritto dagli artt. 14 e 22 del regolamento n. 355/77.

Con il terzo mezzo il ricorrente sostiene che la direttiva 72/159 contempla un regime selettivo di incoraggiamento che vale per le aziende agricole «in grado di svilupparsi», cioè per quelle aziende il cui imprenditore ha un reddito inferiore all'obiettivo di ammodernamento. Contrariamente a quanto sostiene la Commissione, la direttiva non può dunque venir applicata agli imprenditori agricoli che, come il ricorrente, conducono aziende agricole progredite e competitive. Il regolamento mira, al contrario, soltanto al miglioramento delle strutture di trasformazione e di commercializzazione di prodotti agricoli; di conseguenza, i progetti presentati dovrebbero venir valutati soltanto in funzione della loro idoneità a raggiungere tali scopi, senza alcuna considerazione delle condizioni di reddito e di sviluppo delle singole aziende.

Inoltre egli osserva che, ai sensi della direttiva 72/159, spetta alle autorità nazionali individuare in concreto i soggetti beneficiari del regime di aiuti strutturali. La Commissione non può sostituirsi a dette autorità; essa è quindi priva della competenza ad adottare una decisione in senso contrario, se gli enti nazionali competenti hanno espresso il loro parere favorevole, allegato alla domanda indirizzata alla Commissione, circa la conformità del progetto di cui trattasi con i programmi di razionalizzazione e di sviluppo della commercializzazione dei prodotti agricoli contemplati nel titolo I del regolamento n. 355/77.

Infine, il ricorrente sostiene che la decisione della Commissione opera una discriminazione a danno degli imprenditori

agricoli rispetto agli imprenditori non agricoli. A suo parere la richiesta sarebbe certamente stata accolta se fosse stata presentata da un qualsiasi imprenditore non agricolo, mentre è stata invece classificata tra le domande relative all'ammodernamento della strutture aziendali per il solo fatto che è stata presentata da un imprenditore agricolo.

La *convenuta* espone anzitutto il suo punto di vista circa i rapporti tra la direttiva 72/159 e il regolamento n. 355/77.

Inizialmente, le azioni in materia di strutture agricole, ivi compresi i finanziamenti, sono state disciplinate in modo generale dalla seconda parte del regolamento del Consiglio 5 febbraio 1964, n. 17, relativo alle condizioni dei contributi del Fondo europeo agricolo d'orientamento e di garanzia (GU n. 35, pag. 586). Tuttavia, l'art. 6 del regolamento n. 729/70, relativo al finanziamento della politica agricola comune, ha previsto la progressiva sostituzione del finanziamento di azioni comuni al finanziamento delle azioni di cui al regolamento n. 17/64. D'altra parte, la direttiva 72/159, che rappresenta un'azione comune ai sensi dell'art. 6 del regolamento n. 729/70, ha disciplinato in maniera completa la politica comunitaria in materia di ammodernamento delle aziende agricole. Perciò la direttiva, in quanto *lex specialis*, riguarda esclusivamente una parte della sfera d'applicazione generale del regolamento n. 17/64.

Tenuto conto delle finalità della direttiva e del principio sancito dall'art. 38, n. 1, del Trattato, la nozione di «ammodernamento delle aziende agricole» comprende qualsiasi operazione di sviluppo di un'azienda, concernente tanto la produzione

che la prima trasformazione e la commercializzazione dei prodotti dell'azienda in questione, purchè l'operazione sia compatibile con la nozione di piano di sviluppo» di un'impresa agricola prevista dall'art. 2, lett. d), della direttiva e purchè sia realizzata da un imprenditore agricolo senza snaturare il carattere strettamente agricolo dell'azienda. Al contrario, le azioni miranti a consentire all'imprenditore di trasformare o di commercializzare soprattutto la produzione di terzi non rientrano in questa nozione, in quanto snaturano almeno in parte il carattere agricolo dell'azienda.

Il regolamento n. 355/77, a sua volta, ha introdotto un'altra azione comune ai sensi dell'art. 6 del regolamento n. 729/70, avente per oggetto il miglioramento delle strutture di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli. Esso copre, quindi, un'altra parte della sfera d'applicazione generale del regolamento n. 17/64. Tuttavia, rispetto alla direttiva summenzionata, detto regolamento rappresenta una fonte di diritto non già speciale, bensì complementare. L'art. 15, n. 2, del regolamento dimostra che quest'ultimo può riguardare soltanto i provvedimenti di miglioria delle strutture di trasformazione e di commercializzazione che non fanno parte di un progetto di ammodernamento ai sensi della direttiva. Di conseguenza, la Commissione ha interpretato la nozione di «progetti che possono beneficiare di aiuti comunitari nell'ambito di altre azioni comuni» di cui all'art. 15, n. 2, del regolamento nel senso di progetti che, in quanto tali, possono beneficiare di tali aiuti. Non è quindi necessario valutare, di volta in volta, se sussistano le altre condizioni cui la direttiva subordina la concessione di contributo da parte del Fondo, come ad esempio

quelle relative alla persona del richiedente o alla sua impresa.

La Commissione aggiunge che la sua interpretazione è suffragata anzitutto da una considerazione di carattere storico, e cioè che l'art. 15, n. 2, è stato elaborato secondo il criterio precedentemente adottato per il regolamento n. 17/64, evitando che la materia oggetto delle direttive potesse anche essere oggetto di altre disposizioni riguardanti il finanziamento della politica strutturale. La seconda considerazione è di carattere testuale. L'analisi che la Commissione è chiamata a fare nell'ambito dell'art. 15, n. 2, deve limitarsi all'obiettivo generale del «progetto», secondo la nozione definita dall'art. 6 del regolamento, senza tener conto di considerazioni relative alla persona del beneficiario, cui si riferisce l'art. 19 del regolamento, o alla struttura dell'azienda di cui trattasi. Inoltre, sul piano del sistema di azioni comuni, sarebbe inconcepibile che il legislatore abbia voluto ammettere ai contributi più vantaggiosi previsti dal regolamento investimenti che costituiscono esclusivamente ammodernamento di un'azienda agricola, allorchè essi non rispondono alla concezione e ai criteri definiti dalla direttiva.

Per tutte queste ragioni, la Commissione ha ab initio escluso dal campo di applicazione del regolamento n. 355/77 tutti i progetti che — come quello presentato dal ricorrente — rientrano, in base al tipo e alla destinazione dell'investimento, nel campo di applicazione della direttiva 72/159, anche se poi, per motivi non inerenti al progetto, bensì alle dimensioni dell'azienda od alla persona dell'imprenditore, quest'ultimo non avrà diritto agli

aiuti contemplati dalla direttiva. In realtà, il progetto presentato dal ricorrente è inteso all'ammodernamento della sua azienda agricola attraverso il potenziamento delle strutture di lavorazione e di commercializzazione, senza che la natura prettamente agraria dell'azienda ne venga alterata.

Relativamente ai mezzi dedotti dal ricorrente, la convenuta svolge le seguenti considerazioni.

Quanto al primo mezzo, essa osserva che se i vari appezzamenti dell'azienda del ricorrente possono costituire unità produttive distinte, il tutto costituisce un'azienda a struttura giuridica d'impresa individuale, in cui il miglioramento di una unità produttiva determina l'ammodernamento dell'insieme. Orbene, come si desume dal fascicolo prodotto, il progetto riguarda esattamente l'ammodernamento delle strutture e delle attrezzature già esistenti nell'azienda, senza modificarne il carattere agricolo. Altro sarebbe, sotto il profilo dell'applicazione del regolamento n. 355/77, il caso dell'azienda agricola che si proponesse di modificare l'equilibrio dell'attività aziendale per orientarlo in maniera significativa e prevalente alla trasformazione ed alla commercializzazione di prodotti altrui. Qui saremmo di fronte ad una nuova attività extra-agricola dell'imprenditore, che può riflettersi in un vantaggio diffuso ad altre aziende del settore, ai sensi dell'art. 9 del regolamento.

Quanto al preteso difetto di motivazione, la convenuta ritiene che la formulazione della sua lettera del 24 gennaio 1980 permetta tanto al destinatario che al giudice di ricostruire l'iter logico seguito dall'istituzione per giungere alla decisione impugnata.

Quanto alla consultazione del Comitato permanente per le strutture agricole, la convenuta osserva che l'esame della ricevibilità delle domande rientra nella competenza esclusiva della Commissione, poichè l'art. 22 del regolamento è norma chiamata ad operare nell'ambito di applicazione del regolamento stesso. D'altro canto il CPSA si è pronunziato sulla proposta globale della Commissione circa i progetti presentati il 1° maggio 1979, pur se non è stato possibile giungere ad una maggioranza favorevole o contraria alla proposta. Analogamente al Comitato del FEAOG, esso ha quindi avuto la possibilità di pronunziarsi sull'intenzione della Commissione di considerare il progetto del Cattaneo Adorno estraneo al campo di applicazione del regolamento n. 355/77.

Quanto al terzo motivo, la convenuta osserva che l'intero sistema della politica delle strutture mira a far raggiungere determinati obiettivi di reddito e di condizioni di vita e di lavoro al maggior numero di aziende in grado di svilupparsi, ma sotto questo profilo non può giustificare il finanziamento di aziende già sviluppate. Per le aziende già sviluppate hanno invece una ragion d'essere interventi che, situandosi a valle della fase di produzione, estendono anche a produttori diversi dal beneficiario i vantaggi economici che ne derivano, grazie ad uno specifico sistema di condizioni ai sensi dell'art. 9 del regolamento n. 355/77.

D'altro canto, mentre gli elementi di fatto invocati circa il reddito di lavoro del ricorrente restano da provare, il progetto presentato dal ricorrente è stato classificato fra quelli che potevano fruire degli aiuti previsti dalla direttiva e

quindi, escluso dal campo di applicazione del regolamento n. 355/77, in base a considerazioni relative al tipo e alla destinazione dell'investimento, cioè indipendentemente dalla redditività dell'azienda.

Peraltro la Commissione non ha affatto individuato i «soggetti beneficiari», iniziativa che, secondo il quarto mezzo di ricorso, non le competerebbe.

Per lo stesso motivo, non è nemmeno fondata l'ultima censura, quella di discriminazione, poichè la distinzione operata dalla Commissione non viene fatta in funzione dei richiedenti, ma in modo oggettivo in base ai progetti. La linea di demarcazione non passa, infatti, fra imprenditori agricoli e imprenditori di altri settori, ma fra opere destinate esclusivamente ad ammodernare un'azienda agricola, da un lato, e i progetti destinati ad estendere i vantaggi economici a produttori agricoli diversi dal beneficiario, dall'altro. Questi ultimi progetti, anche se realizzati da un'imprenditore agricolo nell'ambito di un'azienda agricola non possono beneficiare degli aiuti della direttiva perchè modificano almeno in parte la natura strettamente agricola dell'azienda.

Nella replica, il *ricorrente* osserva anzitutto che la concezione del sistema comunitario in materia di strutture agricole, come tratteggiata dalla Commissione, mortifica il disegno di politica agricola comune che ne costituisce il fondamento. Nell'ambito di una breve esposizione dello sviluppo parallelo della politica dei mercati e dei prezzi, da un lato, e della politica delle strutture, dall'altro, il *ricorrente* sottolinea la scelta fondamentale, operata dalla stessa Commissione nel suo memorandum «Agricoltura 80» del 1968 (Piano Mansholt n. 2),

per un'agricoltura di impresa, intesa questa, come impresa efficiente e competitiva.

Sulla base di questa premessa sono state adottate le tre direttive del 1972, relative alle strutture agricole, come in seguito le direttive sulle zone svantaggiate e montagnose e quelle sul rimboschimento e sull'assistenza tecnica. Il regolamento n. 355/77 è stato adottato nello stesso contesto.

Le particolarità di questo regolamento stanno nel fatto che la sua causa giuridica si trova in una zona che è a cavallo tra politica delle strutture e politica dei mercati. Il regolamento ha infatti lo scopo di migliorare le attività di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli poichè ciò «permette di conquistare più ampi sbocchi, di meglio valorizzare i prodotti e di contribuire di conseguenza all'incremento della produttività dell'agricoltura» (1° punto del preambolo). Orbene, le strutture di mercato contemplate all'art. 1 si definiscono come strutture dell'impresa agricola per il migliore collocamento dei prodotti ai quali è conferito un «valore aggiunto». Perciò, il regolamento conferma l'assunto fondamentale della Commissione, sopra riferito, secondo il quale la politica delle strutture e la politica di mercato sono due aspetti fondamentali di un'unica politica.

Sulla base di queste considerazioni, il *ricorrente* contesta gli argomenti svolti dalla convenuta circa il rapporto tra il regolamento e la direttiva.

In proposito, egli fa riferimento, in primo luogo, al titolo II della direttiva

72/159, per sostenere che quest'ultima non riguarda esclusivamente le imprese «atte a svilupparsi» (ved. in particolare l'art. 14, n. 2, della direttiva).

In secondo luogo, egli ammette che la nozione di «ammodernamento di un'azienda agricola» illustrata dalla Commissione potrebbe applicarsi alle imprese atte a svilupparsi. Per contro, a suo dire, il punto di vista della Commissione risulta incomprensibile qualora il criterio di ammodernamento debba individuarsi nella differenza fra l'operazione relativa alla trasformazione dei soli prodotti dell'azienda e quella che riguarda pure la trasformazione dei prodotti di altre aziende. Se questo criterio serve a riservare le provvidenze del regolamento n. 355/77 ai soli progetti facenti capo ad una pluralità di imprenditori, esso risulta in contrasto non solo con l'art. 19, n. 1, del regolamento e col divieto di discriminazione, bensì anche con l'orientamento della Commissione secondo cui i progetti dovrebbero venir valutati senza tener conto di altre condizioni attinenti alla persona dell'imprenditore.

Quanto al carattere assertivamente complementare del regolamento n. 355/77, il ricorrente osserva che l'art. 15, n. 2, interpretato alla luce della disciplina comunitaria delle strutture agricole e della «ratio» particolare del regolamento stesso, stabilisce semplicemente un divieto di cumulo di aiuti per la realizzazione di un determinato progetto. Il regolamento costituisce infatti una fonte normativa speciale rispetto alle strutture di mercato e l'art. 15, n. 2, ha lo scopo di evitare il cumulo di aiuti qualora un progetto di struttura di mercato coincida con un'azione già finanziata nell'ambito di un piano di sviluppo.

In breve, non c'è un rapporto di esclusione tra il campo d'applicazione della direttiva 72/159 e quello del regolamento n. 355/72. La direttiva è intesa al miglioramento delle condizioni di produzione attraverso l'ammodernamento delle strutture aziendali, mentre il regolamento ha come finalità l'attribuzione della maggior quota possibile di valore aggiunto agli agricoltori tramite il miglioramento delle strutture di mercato, con assoluta indifferenza rispetto al fatto che le strutture in questione siano situate all'interno o all'esterno di un'azienda agricola.

Quanto al mezzo tratto dall'insufficienza di motivazione, il ricorrente aggiunge inoltre che la valutazione dei progetti presentati deve essere suffragata da un'indagine diretta a stabilire se il progetto rientri o meno nel campo d'applicazione della direttiva 72/159. La decisione non fa cenno di detta indagine, che peraltro è di competenza esclusiva delle autorità nazionali.

Quanto al terzo mezzo, il ricorrente osserva ancora che nessuna disposizione comunitaria osta a che un'azienda già sviluppata, efficiente e competitiva, sia beneficiaria di interventi «a valle della fase di produzione», senza che sia necessario che gli interventi in questione siano direttamente estesi a produttori diversi dal beneficiario.

Quanto al mezzo di incompetenza, il ricorrente, ricorda «la ripartizione di competenze tra i servizi della Commissione e le amministrazioni nazionali», già da

tempo posta in luce in dottrina (Ventura, *Principes de droit agraire communautaire*, Bruxelles, 1967, pag. 102).

Nella controreplica, la *convenuta* si richiama al memorandum sulla riforma dell'agricoltura nella Comunità economica europea (Bollettino CE 1969, I, suppl.) per osservare che la situazione sociale, ed in particolare il fatto che il reddito degli agricoltori è in generale nettamente inferiore a quello di altre professioni comparabili, ha indotto il legislatore comunitario ad intervenire in materia di strutture agricole. Quest'intervento ha avuto luogo da una parte mediante direttive, destinate direttamente alle aziende agricole, d'altra parte con provvedimenti complementari a valle delle aziende agricole, come quelli contemplati dal regolamento n. 355/77. Orbene, è esatto che la scelta di fondo della politica delle strutture fa perno sull'idea dell'impresa agricola efficiente e competitiva; tuttavia la politica delle strutture non ha la finalità di rafforzare le aziende già efficienti, bensì quello di rendere efficienti le aziende che non lo sono ancora e che sono atte a svilupparsi.

Sotto questo profilo, la *convenuta* osserva inoltre che il rafforzamento di un'azienda già efficiente, attuato attraverso il miglioramento di strutture di trasformazione e di commercializzazione destinate ai suoi soli prodotti, potrebbe influire negativamente sulle possibilità di sviluppo di altre aziende agricole nella stessa zona, per le inevitabili ripercussioni sul piano della concorrenza.

Inoltre, essa fa valere che, se per ipotesi l'art. 15, n. 2, mirasse soltanto ad escludere il cumulo di aiuto e di contributo

per uno stesso progetto, è evidente che tutti gli operatori opterebbero per il contributo di cui al regolamento n. 355/77. Ne conseguirebbe che i progetti di ammodernamento delle strutture per la commercializzazione dei prodotti della sola azienda interessata sfuggirebbero ai criteri stabiliti dalla direttiva.

Infine, essa sostiene che, se la sua interpretazione dell'art. 15, n. 2, finisce per favorire i progetti di associazioni o di cooperative, essa non esclude che un progetto individuale possa sempre essere finanziato nel quadro del regolamento, purchè contribuisca a migliorare la situazione del settore in questione. D'altro canto, una scelta politica in favore dell'associazionismo, nell'ambito del regolamento, è conforme al nuovo orientamento della politica agricola comune (cfr. risoluzione del Consiglio 25 maggio 1971, punto II, 4, GU n. 52, pag. 5). Perciò, il programma relativo al settore viti-vinicolo, comunicato dal Governo italiano alla Commissione il 17 dicembre 1979 ed approvato a norma dell'art. 5, del regolamento n. 355/77 mediante decisione della Commissione 20 marzo 1980, n. 399 (GU n. L 97, pag. 48), precisa che «nel quadriennio 1980-1983, saranno ammesse al contributo prioritariamente strutture cooperative o associative».

Il Governo italiano, *interveniente*, ritiene che il criterio in base al quale la Commissione ha escluso il progetto Cattaneo Adorno dalla sfera di applicazione del regolamento n. 355/77 non può essere condiviso in diritto.

Onde illustrare il rapporto tra la direttiva 72/159 e il regolamento n. 355/77, l'in-

terveniente fa una duplice distinzione. Esso osserva anzitutto che, secondo il quinto punto del preambolo, la direttiva intende favorire «razionali metodi di produzione» attraverso una «riforma della struttura agraria di produzione». D'altra parte, il regolamento intende favorire il «miglioramento e la razionalizzazione delle strutture di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli» e giungere ad effetti positivi e duraturi nel settore agricolo (quarto punto del preambolo). Le due normative hanno dunque due specifici campi di applicazione diversi e separati fra di loro. Tuttavia, data l'interdipendenza dei due settori, possono sopravvenire interferenze. Quindi, un piano di sviluppo secondo la direttiva potrebbe riguardare anche la prima trasformazione dei prodotti e influire sulla commercializzazione dei prodotti stessi. D'altra parte, un piano di investimento ai sensi del regolamento consente non solo di conquistare più ampi sbocchi di mercato, ma anche «di meglio valorizzare i prodotti e di contribuire di conseguenza all'incremento della produttività» (primo punto del preambolo).

In secondo luogo, l'ambito di operatività della direttiva è ulteriormente circoscritto dalla limitatezza dell'obiettivo perseguito, cioè esclusivamente l'ammmodernamento, a fini agricoli, delle aziende agricole (cfr. sentenza della Corte 6 maggio 1980, causa 152/72, Lee, inedita) onde farle pervenire ad un livello di reddito determinato. Questo obiettivo determina contemporaneamente i requisiti che deve possedere il beneficiario dell'aiuto. Per contro, come si desume dagli artt. 1, 9 e 10 del regolamento, questo si è prefisso finalità molto più ampie. La cerchia dei

beneficiari del contributo del Fondo è quindi definita in modo molto generico nell'art. 19.

A giudizio del Governo italiano, l'art. 15, n. 2, del regolamento mira a vietare il cumulo di due benefici, qualora un progetto presenti caratteristiche che rispondano ad un tempo ai criteri della direttiva e a quelli del regolamento. Resta da vedere se un'iniziativa che possa astrattamente godere di entrambi i benefici debba essere ammessa per l'intero all'uno o all'altro, secondo un criterio di prevalenza, o in parte all'uno e in parte all'altro, a seconda dell'inerenza delle singole opere progettate agli scopi di ciascuna normativa.

Orbene, l'art. 15, n. 2, non può venire interpretato come conferma del fatto che la direttiva si occupi anche dei progetti di trasformazione e di commercializzazione inserendoli nella nozione globale di ammodernamento. La direttiva, infatti, si riferisce espressamente all'ammmodernamento delle aziende agricole che non hanno raggiunto un determinato grado di sviluppo. Al contrario, un progetto di investimento inteso a migliorare e a razionalizzare le strutture di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli, con effetti positivi duraturi nel settore agricolo, sfugge al concetto di mero ammodernamento e può ipotizzarsi solo nei confronti di una impresa già efficiente.

Inoltre, l'argomento secondo cui il settore dell'azione comunitaria a favore dell'impresa agricola come tale sarebbe esclusivamente disciplinato dalla direttiva pare illogico, in quanto il regolamento 355/77 contempla progetti di investimento ambiziosi, che richiedono sussidi finanziari molto più cospicui rispetto a quelli necessari per un semplice piano di sviluppo.

Infine, il tenore dell'art. 9 del regolamento non fornisce alcun sostegno alla tesi secondo cui l'estensione del vantaggio economico, contemplato dal regolamento, a produttori diversi dal beneficiario dipenderebbe dal se il beneficiario conti di trasformare e di commercializzare solo i propri prodotti o anche quelli di terzi.

Di conseguenza, anche ritenendo che il campo d'applicazione della direttiva include pure il miglioramento delle condi-

zioni di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli e che l'azione contemplata dal regolamento ha carattere complementare, si deve constatare che l'applicabilità della direttiva deve essere valutata in concreto e non in astratto, come invece ritiene la Commissione. Inoltre l'inapplicabilità della direttiva, la cui verifica è di esclusiva competenza delle autorità nazionali, dovrebbe rendere possibile l'applicabilità del regolamento.

IV — La fase orale del procedimento

Le parti hanno svolto le loro difese orali nell'udienza del 25 febbraio 1981.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni nell'udienza dell'8 aprile 1981.

In diritto

- 1 Con atto depositato in cancelleria il 3 aprile 1980, il sig. Cattaneo Adorno ha proposto a questa Corte, in forza dell'art. 173, 2° comma, del Trattato CEE, un ricorso inteso all'annullamento della decisione della Commissione in data 24 gennaio 1980, con la quale veniva rifiutato un contributo del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione orientamento, per un progetto d'investimento da lui presentato ai sensi del regolamento del Consiglio 15 febbraio 1977, n. 355, relativo ad un'azione comune per il miglioramento delle strutture di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli (GU n. L 51, pag. 1).
- 2 Il ricorrente è titolare di un'impresa agricola avente sede in Gabiano Monferrato (Piemonte). L'impresa è costituita da due aziende, comprendenti terreni per una superficie di circa 176 ettari, tradizionalmente destinati alla vitivinicoltura e atti a produrre vini di alto livello qualitativo. Col progetto

d'investimento in questione, il ricorrente intende creare un nuovo centro vinicolo, destinato a migliorare l'attività di vinificazione delle uve prodotte nell'impresa, a razionalizzare il magazzino e la conservazione del vino, a migliorare i collegamenti nei trasporti fra le due aziende e ad abbreviare il circuito di vendita del vino, migliorando nel contempo la qualità, la presentazione e il condizionamento del prodotto.

- 3 Nella decisione impugnata si constatava che detto progetto non poteva essere preso in considerazione per la concessione del contributo del FEAOG, sezione orientamento. La Commissione considerava che la domanda di contributo rientrava nella sfera d'applicazione della direttiva del Consiglio 17 aprile 1972, n. 72/159, relativa all'ammodernamento delle aziende agricole (GU n. L 96, pag. 1); che i provvedimenti contemplati da tale direttiva costituiscono una «azione comune» ai sensi dell'art. 6, n. 1, del regolamento del Consiglio 21 aprile 1970, n. 729, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU n. L 94, pag. 13); che, a norma dell'art. 15, n. 2, del regolamento n. 355/77, i progetti che possono fruire di aiuti comunitari nell'ambito di altre azioni comuni non rientrano nel campo di questo regolamento.
- 4 I cinque mezzi dedotti dal ricorrente sono rispettivamente fondati sulla violazione del regolamento n. 355/77, e in particolare degli artt. 1, 6 e 15, n. 2; sul difetto di motivazione della decisione impugnata; sull'errata applicazione della direttiva 72/159, e in particolare degli artt. 1 e 2; sull'incompetenza della Commissione ad individuare i beneficiari del regime di aiuti stabilito dalla direttiva; sulla violazione del divieto di discriminazione.
- 5 Poichè la controversia riguarda principalmente la delimitazione delle rispettive sfere d'applicazione del regolamento n. 355/77 e della direttiva 72/159, è opportuno esaminare anzitutto, congiuntamente, il primo ed il terzo mezzo.
- 6 Il ricorrente sostiene che la direttiva 72/159 non può applicarsi al suo caso. A suo avviso, il regime di incoraggiamento previsto da tale direttiva ha infatti lo scopo di consentire alle «aziende in grado di svilupparsi» di adattarsi al progresso economico nell'ambito di un adeguato piano di sviluppo.

Le aziende che possono beneficiare di tale regime in forza della direttiva sono quelle il cui titolare ha un reddito di lavoro inferiore ad un livello equo, o la cui struttura sia tale da compromettere il mantenimento del reddito ad un livello equo. Questi presupposti non ricorrono nel caso di imprenditori che, come il ricorrente, dirigono aziende agricole le quali hanno raggiunto un reddito di lavoro analogo, o addirittura superiore, a quello di cui beneficiano le attività non agricole nella stessa zona.

- 7 Il ricorrente sostiene che, stando così le cose, non può essergli opposto l'art. 15, n. 2, del regolamento n. 355/77 in quanto questa norma, secondo cui non rientrano nel campo di applicazione di tale regolamento i progetti «che possono beneficiare di aiuti comunitari nel quadro di altre azioni comuni» ai sensi del regolamento n. 729/70, ha l'unico scopo di evitare il cumulo di aiuti comunitari per la realizzazione di uno stesso progetto.

- 8 La Commissione refuta l'interpretazione data dal ricorrente all'art. 15, n. 2, del regolamento n. 355/77. A suo avviso, è inconcepibile che il legislatore comunitario abbia voluto concedere i maggiori vantaggi previsti dal regolamento ad investimenti riguardanti esclusivamente l'ammodernamento di un'azienda agricola, oggetto della direttiva 72/159, qualora tali investimenti non rispondano ai criteri definiti dalla direttiva. Per questi motivi, la Commissione ha escluso ab initio dal campo d'applicazione del regolamento tutti i progetti che, come quello presentato dal ricorrente, rientrano, in base al tipo degli investimenti proposti, nel campo d'applicazione della direttiva, anche se, per motivi non inerenti ai progetti, bensì alle dimensioni o alla redditività dell'impresa, il titolare di questa non abbia diritto agli aiuti contemplati dalla direttiva.

- 9 Il Governo italiano, interveniente, ha criticato il modo astratto in cui la Commissione ha proceduto alla valutazione del progetto presentato dal ricorrente. A suo avviso, da un esame del testo e del preambolo del regolamento n. 355/77 e della direttiva 72/159 risulta che le due normative hanno campi di applicazione specifici e distinti. La direttiva intende favorire razionali metodi di produzione attraverso una riforma della struttura produttiva

agricola; il regolamento mira, invece, a favorire il miglioramento e la razionalizzazione delle strutture di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli. Stando così le cose, la Commissione avrebbe dovuto esaminare il progetto d'investimento presentato dal ricorrente, per determinarne la portata e l'oggetto, alla luce dei criteri stabiliti e delle indicazioni fornite dai due atti di cui trattasi, invece di limitarsi a qualificarlo come un progetto di «ammodernamento».

- 10 La Commissione fa valere inoltre che gli aiuti contemplati dalla direttiva sono destinati al finanziamento delle aziende agricole, mentre i contributi previsti dal regolamento riguardano attività extra-agricole di prima trasformazione o di commercializzazione, anche se queste vengono esercitate da operatori che svolgono, parallelamente, un'attività agricola. A suo avviso, il regolamento n. 355/77 non ha, infatti, lo scopo di garantire un reddito equo ad imprenditori agricoli, bensì quello di migliorare le strutture dei mercati. La Commissione ne desume che un imprenditore agricolo potrebbe beneficiare dei contributi previsti dal regolamento soltanto qualora si proponesse, grazie al rafforzamento delle strutture di prima trasformazione e di commercializzazione della propria azienda, di modificare l'equilibrio dell'attività aziendale per orientarlo in maniera significativa verso la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti altrui. Ma ciò non si verificherebbe nel caso del progetto presentato dal ricorrente.
- 11 È d'uopo esaminare anzitutto quest'ultima tesi che, se fondata, sarebbe decisiva, in quanto il ricorrente non ha sostenuto che il progetto da lui presentato abbia lo scopo di orientare in modo significativo le attività della sua azienda verso la trasformazione e la commercializzazione di prodotti provenienti da altre aziende.
- 12 L'esame del testo e del preambolo del regolamento n. 355/77 non permette di giungere alla conclusione propugnata dalla Commissione. Secondo l'art. 19, possono beneficiare del contributo finanziario contemplato dal regolamento fra l'altro le persone fisiche su cui grava, in ultima istanza, l'onere finanziario relativo alla realizzazione del progetto. L'art. 6 dispone che, ai sensi del regolamento, per progetto si intende, fra l'altro, qualsiasi progetto d'investimento privato in beni materiali, relativo in tutto o in parte ad attrezzature destinate in particolare alla razionalizzazione o allo sviluppo del ma-

gazzinaggio, del condizionamento, della conservazione o della trasformazione di prodotti agricoli — senza alcuna precisazione circa la provenienza di questi prodotti — nonchè al miglioramento dei circuiti di commercializzazione. I progetti, secondo l'art. 7, devono riguardare la commercializzazione dei prodotti agricoli compresi nell'allegato II del Trattato o la produzione dei prodotti trasformati ivi riportati.

- 13 Dal complesso delle suddette disposizioni risulta che un progetto destinato al miglioramento della trasformazione e della commercializzazione dei prodotti agricoli provenienti dalla stessa azienda in cui devono essere realizzati gli investimenti non è affatto escluso dal campo di applicazione del regolamento, qualora possa effettivamente contribuire alla razionalizzazione delle strutture di trasformazione e di commercializzazione.
- 14 È vero che l'art. 9 del regolamento stabilisce che i progetti devono contribuire a migliorare la situazione del rispettivo settore di produzione agricola di base, ed in particolare assicurare un'adeguata e duratura partecipazione dei produttori del prodotto di base ai vantaggi economici che ne derivano; questa norma, la quale ammette la possibilità che persone diverse dai produttori del prodotto agricolo di base possano beneficiare del contributo previsto dal regolamento, non limita tuttavia il campo d'applicazione di quest'ultimo a questa sola ipotesi.
- 15 D'altra parte, nel preambolo del regolamento n. 355/77 viene messo in rilievo che il miglioramento delle attività di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli, al quale mira il regolamento, può essere raggiunto mediante il miglioramento della qualità e della presentazione dei prodotti stessi, e che la razionalizzazione delle strutture di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli deve avere effetti positivi duraturi nel settore agricolo. I progetti presentati da agricoltori possono contribuire alla realizzazione di questi obiettivi, in quanto la loro esecuzione potrebbe avere effetti che, pur favorendo la produzione agricola, siano atti ad influire sulle strutture di trasformazione e di commercializzazione in una certa regione o in un certo mercato.

- 16 Secondo quanto risulta dal fascicolo presentato dal ricorrente alla Commissione, il progetto di cui trattasi non riguarda principalmente lo sviluppo delle attività concernenti la produzione del prodotto di base, e cioè dell'uva, bensì la razionalizzazione del magazzinaggio e della conservazione del vino, il miglioramento della qualità, della presentazione e del condizionamento della produzione vinicola e l'abbreviazione del circuito di vendita. Da quanto precede risulta che tali sforzi di razionalizzazione sono per l'appunto quelli contemplati dal regolamento n. 355/77 e che il progetto presentato dal ricorrente va considerato, in via di principio, come un progetto d'investimento ai sensi dell'art. 6 di detto regolamento.
- 17 È perciò necessario stabilire se l'art. 15, n. 2, del regolamento, che esclude dall'ambito di applicazione di quest'ultimo i progetti che possono beneficiare di aiuti comunitari nell'ambito di altre azioni comuni, sia applicabile nella fattispecie, ed accertare in particolare se il progetto presentato dal ricorrente possa essere qualificato come un progetto di ammodernamento ai sensi della direttiva 72/159.
- 18 La direttiva 72/159 ha lo scopo di delineare la riforma delle strutture agricole. Il quinto punto del preambolo precisa che tale riforma deve favorire la costituzione e lo sviluppo di aziende capaci di adeguarsi allo sviluppo economico, cioè di quelle il cui titolare possiede un'adeguata qualificazione professionale, la cui redditività è verificata su basi contabili e che sono in grado, applicando razionali metodi di produzione, di garantire un equo reddito e di assicurare soddisfacenti condizioni di lavoro alle persone che in esse lavorano. Gli artt. 2, 3, 4, 11 e 12 tornano su questi vari elementi, mentre altre disposizioni prevedono aiuti nell'ambito di operazioni di irrigazione e di ricomposizione, nonché nell'ambito della costruzione di fabbricati aziendali o delle opere di miglioramento fondiario.
- 19 Risulta, perciò, che gli aiuti contemplati dalla direttiva hanno lo scopo di migliorare le condizioni di produzione dei prodotti agricoli di base, nella prospettiva di un aumento della redditività delle aziende agricole ad un livello adeguato.
- 20 Pertanto, la direttiva 72/159 ha un campo di applicazione specifico, che, in generale, non si confonde con quello del regolamento n. 355/77.

- 21 Poiché non ha lo scopo di aumentare la redditività dell'azienda attraverso il miglioramento delle condizioni di produzione dei prodotti agricoli di base, bensì quello di migliorare la trasformazione e la commercializzazione di tali prodotti, il progetto presentato dal ricorrente non rientra nel campo di applicazione della direttiva.
- 22 Ne consegue che la decisione impugnata manca di base legale, in quanto vi si riteneva che la domanda di contributi presentata dal ricorrente rientrava nel campo di applicazione della direttiva 72/159 e vi si rifiutava di prendere in considerazione tale domanda ai sensi del regolamento n. 355/77, senza accertare se ricorressero i presupposti stabiliti da questo regolamento.
- 23 In considerazione di queste circostanze, la decisione impugnata deve essere annullata, senza che sia necessario prendere in esame gli altri mezzi dedotti dal ricorrente.

Sulle spese

- 24 A norma dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese, se ne è stata fatta domanda. La convenuta è rimasta soccombente; le spese del giudizio, escluse quelle sostenute dall'interveniente, che non ha formulato alcuna domanda in proposito, vanno quindi poste a suo carico.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

- 1° La decisione della Commissione in data 24 gennaio 1980, con la quale veniva rifiutato un contributo del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione orientamento, per un progetto d'investimento presentato dal ricorrente ai sensi del regolamento del Consiglio 15 febbraio 1977, n. 355, relativo ad un'azione comune per il miglioramento delle condizioni di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli (GU n. L 51, pag. 1), è annullata.

2° Le spese del giudizio, escluse quelle sostenute dall'interveniente, sono poste a carico della Commissione delle Comunità europee.

Mertens de Wilmars	Mackenzie Stuart	O'Keeffe	
Bosco	Touffait	Due	Everling

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 3 giugno 1981.

Per il cancelliere

J. A. Pompe
cancelliere aggiunto

Il presidente

J. Mertens de Wilmars

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
FRANCESCO CAPOTORTI
DELL'8 APRILE 1981

*Signor Presidente,
signori Giudici,*

1. Le presenti conclusioni si collocano nel quadro di un procedimento promosso da una parte privata, in base all'articolo 173, secondo comma, del Trattato CEE. Il ricorrente, signor Cattaneo Adorno, è un cittadino italiano, titolare di un'impresa agricola piemontese la quale produce soprattutto vini; il suo ricorso tende all'annullamento della decisione della Commissione, in data 24 gennaio 1980, con cui fu respinta la domanda di contributo che egli aveva presentato il 30 gennaio 1979, ai sensi del regolamento del

Consiglio n. 355/77 del 15 febbraio 1977 (concernente «un'azione comune per il miglioramento delle condizioni di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli»).

Ciò che l'interessato aveva chiesto, era il concorso finanziario del FEAOG per la realizzazione di un progetto d'investimento volto a migliorare e a potenziare l'attività di vinificazione e commercializzazione delle uve prodotte dalla sua impresa. Egli si proponeva la costruzione di un enopolio destinato a sostituire i vecchi impianti di vinificazione: e a modernizzare così sia la produzione, sia la conser-