CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE L.A. GEELHOED

presentate il 9 luglio 2002 [1]

I — Fatti

1. Nella causa in esame la Commissione chiede alla Corte di dichiarare che la Repubblica italiana, non avendo messo a disposizione della Commissione l'importo di ITL 1 484 936 000 000 a titolo di risorse proprie entro il termine previsto dagli artt. 9 e 10 del regolamento (CE, Euratom) n. 1150/2000, recante applicazione della decisione 94/728/CE, Euratom, relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità [2], e rifiutando successivamente di pagare gli interessi di mora dovuti su tale importo ai sensi dell'art. 11 dello stesso regolamento, ha violato gli obblighi ad essa imposti dagli artt. 9, 10 e 11 del regolamento n. 1150/2000.

II — Contesto normativo

2. L'art. 9, n. 1, del regolamento (CEE, Euratom) del Consiglio 29 maggio 1989, n. 1552, recante applicazione della decisione 88/376/CEE, Euratom, relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità [3], stabilisce:

«Secondo le modalità definite dall'articolo 10, le risorse proprie vengono accreditate da ogni Stato membro sul conto aperto a tale scopo a nome della Commissione presso il Tesoro o l'organismo da esso designato.

Tale conto è esente da spese».

3. L'art. 10, n. 3, primo comma, del regolamento n. 1552/89 recita:

«L'iscrizione delle risorse IVA, della risorsa complementare — escluse le risorse proprie previste per la riserva monetaria FEAOG — ed eventualmente dei contributi finanziari PNL è effettuata il primo giorno feriale di ogni mese, e ciò in ragione di un

1 — Lingua originale: l'olandese.

2 — GU L 130, pag. 1.

3 — GU L 155, pag. 1.

dodicesimo degli importi risultanti a tale titolo dal bilancio, convertito nelle rispettive monete nazionali ai tassi di cambio dell'ultimo giorno di quotazione dell'anno civile precedente l'esercizio finanziario, quale pubblicato nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee».

4. L'art. 11 del regolamento n. 1552/89 dispone:

«Ogni ritardo nelle iscrizioni sul conto di cui all'articolo 9, paragrafo 1, dà luogo al pagamento, da parte dello Stato membro in questione, di un interesse il cui tasso è pari al tasso di interesse applicato il giorno della scadenza sul mercato monetario dello Stato membro interessato per i finanziamenti a breve termine, maggiorato di 2 punti. Tale tasso è aumentato di 0,25 punti per ogni mese di ritardo. Il tasso così aumentato è applicabile a tutto il periodo del ritardo».

5. Il regolamento originario n. 1552/89 è stato modificato più volte. Col regolamento n. 1150/2000 tali modifiche sono state codificate. Gli artt. 9, n. 1, 10, n. 3, e 11 del regolamento originario n. 1552/89 sono però rimasti immutati e hanno conservato la stessa numerazione. La Commissione nel suo ricorso rinvia alle disposizioni come queste figurano attualmente nel regolamento n. 1150/2000. Riprodurrò qui di seguito tali disposizioni. Nelle presenti conclusioni rinvierò però ai pertinenti articoli del regolamento n. 1552/89 in quanto questo regolamento era in vigore all'epoca dei fatti in esame.

6. L'art. 9, n. 1, del regolamento (CE, Euratom) del Consiglio 22 maggio 2000, n. 1150, recante applicazione della decisione 94/728/CE, Euratom, relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità, dispone:

«Secondo le modalità definite dall'art. 10, le risorse proprie vengono accreditate da ogni Stato membro sul conto aperto a tale scopo a nome della Commissione presso il Tesoro o l'organismo da esso designato.

Tale conto è esente da spese».

7. Ai sensi dell'art. 10, n. 3, primo comma, del regolamento n. 1150/2000:

«L'iscrizione delle risorse IVA, della risorsa complementare, escluso un importo corrispondente alla riserva monetaria del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG), alla riserva relativa alle operazioni di prestito e di garanzia sui prestiti ed alla riserva per gli aiuti d'urgenza, ed eventualmente dei contributi finanziari PNL, è effettuata il primo giorno feriale di ogni mese, e ciò in ragione di un

dodicesimo degli importi risultanti a tale titolo dal bilancio, convertito nelle rispettive monete nazionali ai tassi di cambio dell'ultimo giorno di quotazione dell'anno civile precedente l'esercizio finanziario, quale pubblicato nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, serie C».

8. L'art. 11 del regolamento n. 1150/2000 stabilisce:

«Ogni ritardo nelle iscrizioni sul conto di cui all'articolo 9, paragrafo 1, dà luogo al pagamento, da parte dello Stato membro in questione, di un interesse il cui tasso è pari al tasso di interesse applicato il giorno della scadenza sul mercato monetario dello Stato membro interessato per i finanziamenti a breve termine, maggiorato di 2 punti. Tale tasso è aumentato di 0,25 punti per ogni mese di ritardo. Il tasso così aumentato è applicabile a tutto il periodo del ritardo».

III — Fatti e procedimento precontenzioso

9. Ai sensi del decreto presidenziale n. 321, come modificato col decreto n. 532[4], il Ministero del Tesoro apriva due conti. Il primo conto reca il numero 435/23203 ed è aperto a nome del Ministero. Su questo conto vengono «parcheggiate» risorse spettanti alle Comunità europee. Da tale cosiddetto conto intermedio o conto di transito avrebbero dovuto essere trasferiti mensilmente importi verso il secondo conto, il conto n. 414/23200, che è aperto a nome della Commissione. Questi due conti infruttiferi sono collegati fra loro, ma soltanto il conto menzionato per ultimo è il conto di cui all'art. 9 del regolamento e che deve essere aperto a nome della Commissione.

10. Ai sensi dell'art. 10 del regolamento n. 1552/89, in vigore all'epoca dei fatti, la Repubblica italiana avrebbe dovuto versare, al più tardi il 3 giugno 1996, un importo pari a ITL 1 486 422 594 526, quale dodicesimo delle risorse proprie della Comunità per il mese di giugno 1996.

11. Il 28 maggio 1996[5] il Ministero del Tesoro, Ragioneria Generale dello Stato,

4 — Decreto del presidente della Repubblica 16 aprile 1971, n. 321, recante attuazione della decisione del Consiglio 21 aprile 1970, relativa alla sostituzione dei contributi finanziari degli Stati membri con le risorse proprie delle Comunità e dei regolamenti relativi al finanziamento della politica agricola comune, in applicazione dell'art. 3 della legge 23 dicembre 1970, n. 1185, Gazzetta ufficiale del 9 giugno 1971, n. 145.

5 — Lettera 28 maggio 1996, n. 142798.

invitava la Direzione Generale del Tesoro, in applicazione dell'art. 10, n. 3, del regolamento n. 1552/89, a trasferire dal conto n. 435/23203 «Ministero del Tesoro — art. 7 del decreto del presidente della Repubblica 4 luglio 1973, n. 532» — verso il conto n. 414/23200 «Commissione CE — Risorse proprie» l'importo di ITL 1 486 422 594 526 quale importo dovuto a titolo delle risorse IVA e delle risorse PNL relativamente al mese di giugno 1996. L'ultima frase della lettera in questione ricordava che l'operazione doveva essere completata entro il 3 giugno 1996, al fine di evitare il pagamento degli interessi di mora.

12. Lo stesso giorno la Commissione veniva informata di tale operazione con fax del Ministero del Tesoro [6]. In detto fax si comunicava «di aver disposto il versamento sul conto corrente della Tesoreria della Commissione CE n. 414/23200 — scadenza 3 giugno 1996 — di una somma complessiva di ITL 1 486 422 594 526».

13. Il 29 maggio 1996 la Direzione Generale del Tesoro autorizzava la Tesoreria Centrale dello Stato ad eseguire il prelevamento di fondi di cui al conto n. 23203 e ad emettere quietanza di versamento sul conto n. 23200 «Commissione CE — Risorse proprie». Su tale ordine l'importo scritto in lettere risultava esatto, ma quello indicato in cifre era privo del gruppo mumerico «422».

14. Il giorno seguente, vale a dire il 30 maggio 1996, veniva emessa dalla Tesoreria Centrale dello Stato una quietanza [7] in cui si indicava l'importo di ITL 1 486 594 526 quale somma versata sul conto della Commissione.

15. Il 27 giugno 1996 la Direzione Generale del Tesoro emetteva un nuovo ordine di prelevamento fondi che autorizzava la Tesoreria Centrale dello Stato ad eseguire il prelievo della somma di ITL 1 484 936 000 000 sul conto n. 23203 «CEE Ris. proprie», indicando come data di valuta il 30 maggio 1996 e come causale: «a completamento operazione di cui alla quietanza n. 12912 del 30 maggio 1996 di ITL 1 486 594 526».

16. Lo stesso giorno, il 27 giugno 1996, la Tesoreria Centrale dello Stato emetteva una quietanza [8] che indicava quale somma versata sul conto della Commissione l'im-

6 — Fax 28 maggio 1996, n. 9835.

7 — Quietanza n. 12912, modello 80 T.

8 — Quietanza n. 16817, modello 80 T.

porto di ITL 1 484 936 000 000, come data di valuta il 30 maggio 1996 e come causale: «A completamento dell'operazione di cui alla quietanza n. 12912 del 30 maggio 1996 di ITL 1 486 594 526».

17. La Commissione dagli estratti conto (modello 56 T) della Banca d'Italia relativi ai mesi di maggio e giugno 1996 deduceva che sul conto n. 23200 «CEE — Risorse proprie» era stata accreditata in data 30 maggio 1996 soltanto una somma di ITL 1 486 594 526 in luogo dell'importo di ITL 1 486 442 594 526 e che il restante importo era stato versato su tale conto solo il 27 giugno 1996 e che quindi la Repubblica italiana, violando il regolamento n. 1552/89 e le sue successive modifiche, in particolare gli artt. 9 e 10 dello stesso regolamento, non aveva messo a disposizione a tempo debito l'intero importo dovuto. La Commissione decideva conseguentemente di applicare l'art. 11 del regolamento n. 1552/89.

18. Essa stabiliva in base alla formula di cui all'art. 11 del regolamento che il tasso d'interesse di mora ammontava al 10,24%, che l'importo restante era stato versato con 24 giorni di ritardo e che doveva essere versato pertanto un importo di ITL 9 970 980 092 come interessi di mora. Con lettera 28 novembre 1996 la Commissione chiedeva alle autorità italiane di porle a disposizione detto importo.

19. Il Ministero italiano del Tesoro si rifiutava però di dar seguito a tale richiesta [9]. Affermava che l'importo complessivamente dovuto per il mese di giugno 1996 non era stato messo a disposizione in ritardo. Si sarebbe solo verificato un errore materiale nella contabilità interna.

20. Il 15 novembre 1999 la Commissione emetteva un parere motivato chiedendo di adottare i provvedimenti necessari entro un termine di due mesi. Poiché il governo italiano non dava seguito a tale parere, il 29 settembre 2000 la Commissione ha proposto il ricorso in esame.

IV — Punti di vista delle parti

21. La Commissione osserva come dagli estratti conto della Banca d'Italia emerga che una parte dell'importo dovuto è stato accreditato il 30 maggio 1996 sul conto n. 23200 «CEE — Risorse proprie», ma che la rimanente parte dovuta è stata accreditata soltanto il 27 giugno 1996. Essa sostiene che soltanto un preciso documento contabile, che dimostrasse in modo

9 — Lettera 30 gennaio 1997.

preciso e incontestabile l'effettiva iscrizione delle risorse proprie entro i termini stabiliti, possa fornire la prova della reale disponibilità delle risorse proprie in capo alla Commissione. Nella fattispecie dagli estratti conto e dalla quietanza n. 12912 risulta che l'intero importo dovuto è stato accreditato troppo tardi. Tutti gli altri documenti cui il governo italiano fa riferimento non possono essere utilizzati per provare il contrario.

22. Essa afferma inoltre che gli Stati membri non possono utilizzare rettifiche con valore retroattivo, così come il Ministero italiano del Tesoro ha disposto il 27 giugno 1996. In primo luogo, gli accreditamenti con valuta retroattiva non avrebbero alcun senso nell'ambito di un sistema di conti infruttiferi, quale il conto «risorse proprie» aperto in nome della Commissione, in secondo luogo il fatto di ammettere rettifiche contabili con effetto retroattivo priverebbe di una qualsiasi efficacia pratica l'obbligo del pagamento di interessi di mora.

23. Il governo italiano osserva che non appena l'importo delle risorse proprie iscritto in bilancio viene trasferito sul conto di transito, lo stesso importo uscirebbe di fatto dalla disponibilità dello Stato italiano, poiché, in base alla normativa nazionale, quest'ultimo potrebbe disporre delle somme affluite sul conto n. 23203 esclusivamente a favore della Comunità.

24. Verso la metà del mese di maggio 1996 era stato iscritto in bilancio e trasferito sul conto di transito un importo di ITL 2 650 miliardi, cosicché sul conto era stata accreditata una somma nettamente superiore a quella necessaria.

25. Subito dopo che era stato autorizzato il trasferimento di fondi dal conto di transito al conto della Commissione, la Commissione veniva informata con fax dell'incarico di trasferimento. Il governo italiano osserva che sussisteva l'effettiva disponibilità di liquidità, stante il precedente versamento effettuato sul conto n. 23203 nonché l'indicazione della somma precisa spettante alla Commissione a titolo di risorse proprie.

26. Il governo italiano afferma che gli ordini in questione dalla fine di maggio erano stati dati ed eseguiti regolarmente, anche se l'importo in cifre indicato nell'ultimo caso era inesatto. Osserva che, secondo un principio generale dell'ordinamento giuridico italiano, in caso di diffor-

mità fra l'importo indicato in lettere e quello in cifre, il primo prevarrebbe.

27. Visto che si tratta di operazioni svolte fra due conti correnti infruttiferi all'interno della medesima amministrazione e aventi la stessa finalità, il governo italiano afferma che la non esatta indicazione dell'importo in cifre costituisce un mero errore materiale, avente un'incidenza puramente interna, normalmente rettificabile senza riflessi esterni sulla regolarità dell'operazione.

28. Per quanto riguarda l'attribuzione di una valuta retroattiva il governo italiano afferma che si tratta non di una manipolazione contabile, ma che essa costituisce semplicemente il modo, comune in ambito contabile e bancario, di correggere errori quali quello verificatosi nel caso di specie.

29. Il governo italiano rileva inoltre che la Commissione non ha subito alcun danno, che non vi è stato alcun vantaggio per lo Stato italiano, e che un'eventuale richiesta della Commissione di poter disporre dell'intero importo dovuto avrebbe potuto essere immediatamente soddisfatta, anche se il conto n. 23200 era privo di giacenza, stante la disponibilità di somme stanziate e depositate sul conto n. 23203.

V — Analisi

30. Dagli artt. 9 e 10, n. 3, primo comma, del regolamento in esame risulta per lo Stato membro l'obbligo di accreditare sul conto della Commissione gli importi dovuti il primo giorno lavorativo del mese. Un accreditamento tardivo comporta ai sensi dell'art. 11 del regolamento il versamento di interessi di mora.

31. In sostanza nella causa in esame sorge la questione se le autorità italiane avessero trasferito entro il 3 luglio 1996 la somma dovuta sul conto n. 23200, vale a dire un conto ai sensi dell'art. 9 del regolamento, nel senso che la Commissione potesse disporre anche effettivamente di detta somma.

32. Che sussistesse un'intenzione in tal senso risulta dal fax che le autorità italiane hanno inviato il 28 maggio 1996 alla Commissione. A tale intenzione è seguito un procedimento interno svoltosi all'interno dell'amministrazione italiana, nel

corso del quale è stato effettuato un errore iniziale in quanto, sul relativo modulo dell'ordine di pagamento, l'importo, redatto in cifre, figurava errato. Questo errore iniziale è stato ripreso nel modulo seguente (quietanza n. 12912), in cui figurava un importo troppo basso riprodotto sia in lettere sia in cifre. Quando le autorità italiane hanno notato l'errore è stato emesso un nuovo ordine di pagamento, è stato conferito un mandato in tal senso ed è stata emessa una nuova quietanza. All'operazione di rettifica è stato conferito un effetto retroattivo.

33. Il governo italiano sostiene che il fax 28 maggio 1996 è sufficiente a provare che la Commissione poteva disporre a tempo debito delle risorse, mentre gli altri documenti riguarderebbero la comunicazione interna. La Commissione afferma invece che gli unici documenti contabili di cui disponeva e che avessero sufficiente valore probatorio hanno dimostrato il contrario. Da tali documenti risulterebbe che si è verificato un accreditamento tardivo.

34. Posso condividere tale tesi della Commissione. In altri termini, il governo italiano non è in grado di provare che il 3 giugno 1996 la Commissione poteva disporre effettivamente dell'intero importo dovuto. Il fax del 28 maggio 1996 mostrava soltanto un'intenzione in tal senso, ma non evidenziava che le risorse proprie erano state accreditate anche effettivamente entro il 3 giugno 1996. Anche l'ordine del 29 maggio 1996, che autorizza il trasferimento dal conto di transito sul conto della Commissione, non costituisce alcuna prova del fatto che gli importi esatti erano stati accreditati tempestivamente sul conto della Commissione. Al contrario, dai prospetti dei conti della Banca d'Italia e dalla quietanza emessa il 30 maggio 1996 si può dedurre che l'intero importo delle risorse proprie non era stato posto a disposizione all'inizio del mese di giugno. Non convince nemmeno l'argomento del governo italiano secondo cui vi erano sufficienti fondi sul conto n. 23203, vale a dire su un cosiddetto conto di transito, e secondo cui la Commissione avrebbe potuto disporre dell'intero importo addebitato. Questo conto è infatti istituito a nome del Ministero e non a nome della Commissione. La Commissione non poteva quindi neanche disporre di tali attivi su detto conto.

35. Da quanto sopra risulta che la Commissione in data 3 giugno 1996 non poteva disporre dei fondi in questione e che la Repubblica italiana pertanto non ha adempiuto a tempo debito i suoi obblighi cui è tenuta ai sensi degli artt. 9 e 10 del regolamento n. 1552/89.

36. Come giustamente ha osservato la Commissione, sussiste un nesso indissolubile fra l'obbligo di accertare le risorse

proprie delle Comunità, l'obbligo di accreditarle sul conto della Commissione entro il termine stabilito e l'obbligo di versare interessi di mora [10]. Qualora si ammetta che l'importo col quale il conto avrebbe dovuto essere accreditato in un giorno determinato — nella fattispecie il 3 giugno 1996 — e in detta data l'importo non figura sul conto, si applica automaticamente l'art. 11 del regolamento. Tale applicazione automatica comporta che per l'importo accreditato tardivamente sono dovuti interessi di mora e che questi sono esigibili indipendentemente dai motivi di accreditamento tardivo sul conto della Commissione [11]. Una sanzione del genere costituisce un risultato voluto consapevolmente dal legislatore comunitario per un inadempimento commesso da uno Stato membro.

37. Non sussistono neanche circostanze che potrebbero giustificare un'eccezione a detto automatismo. La buona fede o il fatto che non sussiste una violazione intenzionale non rileva [12], mentre non si configura neanche un caso di forza maggiore, né vi è una divergenza d'interpretazione. Quanto a quest'ultima il testo del regolamento è chiaro. Nella specie si è verificato un errore materiale. Tale errore è tale che il governo italiano non si sottrae all'adempimento dei suoi obblighi di versare interessi di mora stabiliti dal regolamento.

38. Ad abundantiam osservo inoltre che non è pertinente l'osservazione del governo italiano secondo cui la Commissione non ha subito alcun danno. L'inadempimento di un obbligo comunitario già di per sé costituisce un inadempimento, ed è irrilevante l'argomento secondo cui tale inadempimento non ha prodotto alcun effetto dannoso [13]. La tesi del mancato danno, a prescindere della sua pertinenza nella fattispecie, non corrisponde però neanche al vero. Infatti, alla data menzionata la Commissione non poteva disporre delle risorse proprie, e non le poteva così utilizzare ad esempio per attività finanziarie o per investimenti.

39. Oltre a ciò, una rettifica con effetto retroattivo non può far sì che la Commissione potesse disporre il 3 giugno 1996 dei fondi di cui trattasi, anche a prescindere dal fatto che la rettifica con effetto retroattivo dei giorni cui si riferisce l'operazione non ha alcun senso in caso di conti infruttiferi. Infine, non è neanche rilevante l'argomento secondo cui neanche lo stesso governo italiano ha potuto trarre alcun vantaggio dall'accreditamento tardivo. Ciò non giustifica il fatto che la Repubblica italiana il 3 giugno 1996 e il 27 giugno 1996 non aveva adempiuto i suoi obblighi stabiliti dall'art. 10, n. 3, del regolamento.

10 — Sentenza 16 maggio 1991, causa C-96/89, Commissione/Paesi Bassi (Racc. pag. I-2461, punto 38).

11 — La Commissione si riferisce al riguardo alla sentenza 22 febbraio 1989, causa 54/87, Commissione/Italia (Racc. pag. 385, punto 12).

12 — Sentenza 18 dicembre 1986, causa 93/85, Commissione/Regno Unito (Racc. pag. 4011, punti 34 e 37).

13 — Sentenza 15 giugno 2000, Commissione/Germania, causa C-348/97 (Racc. pag. I-4429, punto 62).

VI — Conclusione

Alla luce di quanto sopra, suggerisco alla Corte di

— dichiarare che la Repubblica italiana, non avendo messo a disposizione della Commissione l'importo di ITL 1 484 936 000 000 a titolo di risorse proprie entro il termine previsto dagli artt. 9 e 10 del regolamento del Consiglio (CE, Euratom) 29 maggio 1989, n. 1552, recante applicazione della decisione 88/376/CEE, Euratom, relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità, successivamente codificato con il regolamento (CE, Euratom) n. 1150/2000, recante applicazione della decisione 94/728/CE, Euratom, relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità, e rifiutando successivamente di pagare gli interessi di mora dovuti su tale importo ai sensi dell'art. 11 del regolamento, ha violato gli obblighi ad essa imposti dagli artt. 9, 10 e 11 del regolamento n. 1552/89;

— condannare la Repubblica italiana alle spese.