CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

presentate l'11 maggio 2000 *

1. Ai sensi dell'art. 173 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 230 CE), il Regno Unito ha impugnato la decisione della Commissione 3 febbraio 1999, 1999/187/CE, relativa alla liquidazione dei conti presentati dagli Stati membri per le spese dell'esercizio finanziario 1995 finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione «Garanzia» (FEAOG) [1] (in prosieguo: «la decisione»). In sostanza, con il ricorso proposto si chiede l'annullamento della decisione nella parte in cui viene rifiutata l'imputazione a carico di detto fondo della somma di GBP 869 283, compresa negli aiuti versati in anticipo dal Regno Unito agli agricoltori britannici a norma del regolamento (CEE) della Commissione 28 aprile 1989, n. 1164/89, relativo alle modalità d'applicazione concernenti l'aiuto per il lino tessile e la canapa [2].

2. Le posizioni del Regno Unito e della Commissione divergono riguardo al numero di ettari, seminati con una varietà sperimentale di lino tessile, che possono essere ammessi a beneficiare di aiuti comunitari nell'ambito di uno studio di redditività industriale. Il ricorrente pone in rilievo il silenzio normativo in materia e difende la propria buona fede nell'interpretare ed applicare le norme all'epoca in vigore, il che la induce a chiedere il finanziamento per l'intera superficie coltivata, ossia 1 903 ettari. La convenuta, dal canto suo, sostiene che la coltivazione della varietà controversa mirava esclusivamente ad ottenere le sovvenzioni comunitarie e insiste sulla necessità di limitare gli aiuti all'importo corrispondente a 100 ettari.

3. Posta in questi termini, la presente controversia sembra reclamare una soluzione di carattere salomonico. Ciononostante, la natura del ricorso di annullamento e il carattere limitato del controllo ch'esso autorizza, nonché l'assenza di prove della mala fede nella concessione degli aiuti, le carenze della normativa adottata dalla Commissione e l'inesistenza di un criterio oggettivo che ne giustifichi la decisione sono elementi che inducono a non seguire l'esempio del re dei giudici di dividere l'oggetto conteso in modo da soddisfare entrambe le parti.

Non si può dunque dividere l'oggetto conteso in due, prima decisione dell'esuberante Salomone [3], né, come nel suo secondo

* Lingua originale: lo spagnolo.

1 — GU L 61, pag. 37.

2 — GU L 121, pag. 4.

3 — Del quale si racconta che il suo denaro abbondasse come le pietre, che possedesse quarantamila cavalli, settecento mogli e trecento concubine, e che facesse sacrificare trenta buoi al giorno.

giudizio, risolvere la controversia mediante una comprensione psicologica delle parti [4]. Ci si dovrà accontentare di un prosaico controllo di legittimità.

Contesto giuridico

4. Il regolamento (CEE) n. 1308/70 [5] istituisce l'organizzazione comune dei mercati nel settore del lino e della canapa. L'art. 4, nella versione pertinente alla fattispecie [6], dispone:

«1. É istituito un aiuto per il lino destinato principalmente alla produzione di fibre e per la canapa prodotti nella Comunità.

(...)

Tale aiuto, di ammontare uniforme per ciascuno di questi prodotti in tutta la Comunità, viene fissato ogni anno.

2. L'ammontare dell'aiuto è fissato per ettaro di superficie su cui sono stati eseguiti la semina e il raccolto, in modo da assicurare l'equilibrio tra il volume di produzione necessario nella Comunità e le possibilità di smercio della produzione (...).

(...)».

5. L'art. 4, nn. 4 e 5, affida al Consiglio e alla Commissione il compito di adottare le norme di applicazione dell'aiuto. L'art. 12 definisce a sua volta la procedura che la Commissione deve seguire, tra l'altro, per adottare le misure di applicazione dell'aiuto. Tale procedura prevede la consultazione di un comitato di gestione.

6. Nell'esercizio dei rispettivi poteri, il Consiglio ha adottato le norme generali e, in particolare, quelle relative al controllo del diritto all'aiuto [7], mentre la Commissione ha stabilito le modalità di applicazione, adottando il regolamento n. 1164/89.

4 — La Sacra Bibbia della Conferenza episcopale italiana, Primo Libro dei Re, capitolo 3, versetti 16-28. Si veda anche Carbonnier, J.: *Flexible droit*, Parigi, 1992, pag. 361 e ss.

5 — Regolamento (CEE) del Consiglio 29 giugno 1970, n. 1308, che istituisce l'organizzazione comune dei mercati nel settore del lino e della canapa (GU L 146, pag. 1).

6 — Come risulta dalle successive modifiche introdotte, per quanto concerne il caso di specie, dai seguenti regolamenti (CEE) del Consiglio: 6 aprile 1976, n. 814 (GU L 94, pag. 4); 30 giugno 1992, n. 2057 (GU L 215, pag. 16); e 14 giugno 1993, n. 1557 (GU L 154, pag. 26).

7 — Regolamento (CEE) del Consiglio 22 marzo 1971 n. 619, che fissa le norme generali per la concessione dell'aiuto per il lino e la canapa (GU L 72, pag. 2).

7. All'epoca dei fatti, l'art. 2 del regolamento n. 1164/89 disponeva quanto segue:

«L'aiuto è concesso per il lino prodotto con le sementi delle varietà:

— elencate nell'allegato A, o

— sottoposte all'esame delle autorità degli Stati membri per l'iscrizione nel catalogo delle varietà di lino destinato principalmente alla produzione di fibre».

La disposizione di cui al secondo trattino risale al regolamento (CEE) n. 174/81 [8]. Conformemente al secondo 'considerando' di detto regolamento, l'adozione della disposizione era giustificata in quanto, diversamente, sarebbero state escluse dal regime di aiuti le nuove varietà di lino tessile in esame presso le autorità degli Stati membri in vista della loro iscrizione nel catalogo delle varietà, situazione che avrebbe potuto scoraggiare lo sviluppo di nuove varietà.

8. Va rilevato che tale secondo trattino, sulla cui interpretazione le parti divergono, è stato abrogato dal regolamento (CE) n. 624/97 [9], in quanto l'esperienza pratica ha dimostrato «la necessità di adeguare talune modalità allo scopo di eliminare ogni rischio di abuso» (quinto 'considerando').

9. Il catalogo delle varietà cui fa riferimento l'art. 2, secondo trattino, del regolamento n. 1164/89 è disciplinato dalla direttiva 70/457/CEE [10]. Quest'ultima stabilisce, all'art. 1, n. 2, che «il catalogo comune delle varietà viene compilato in base ai cataloghi nazionali degli Stati membri».

Pertanto, le varietà devono essere iscritte in uno dei cataloghi nazionali delle varietà ammesse ufficialmente alla certificazione e commercializzazione (art. 3, n. 1). In seguito a un periodo che può variare tra due e tre anni, le sementi e le piante della varietà ammessa in almeno uno Stato membro possono circolare liberamente nella Comunità e la varietà viene iscritta nel catalogo comune, con pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale (artt. 15, 16 e 18). Se nessuno Stato membro si oppone, la varietà può essere iscritta prima di tale termine («procedura accelerata», art. 15, n. 5).

8 — Regolamento (CEE) della Commissione 22 gennaio 1981, n. 174, che modifica il regolamento (CEE) n. 771/74, relativo alle modalità concernenti l'aiuto per il lino e la canapa (GU L 20, pag. 13).

9 — Regolamento (CE) della Commissione 8 aprile 1997, n. 624, che modifica il regolamento (CEE) n. 1164/89 (GU L 95, pag. 8).

10 — Direttiva del Consiglio 29 settembre 1970, 70/457/CEE, relativa al catalogo comune delle varietà delle specie di piante agricole (GU L 225, pag. 1).

10. Ai sensi dell'art. 4 della direttiva 70/457, una varietà può essere ammessa nel catalogo comune solo ove sia «distinta, stabile e sufficientemente omogenea» e possieda «un valore agronomico e di utilizzazione soddisfacente». In tal senso, l'art. 7, n. 1, della direttiva precisa che gli Stati membri devono adottare misure affinché l'ammissione delle varietà sia subordinata ad esami ufficiali, effettuati principalmente in campo e volti ad accertare la rispondenza di caratteri sufficienti per descrivere la varietà. I metodi impiegati per l'accertamento dei caratteri devono essere precisi e provati.

11. A norma del n. 2 dello stesso articolo, la Commissione deve stabilire:

a) i caratteri minimi sui quali devono vertere gli esami per le varie specie;

b) le condizioni minime cui devono soddisfare gli esami.

12. Quest'ultima disposizione è stata attuata mediante la direttiva 72/180/CEE [11]. Nell'allegato II, parte A, punto 5.6, la direttiva stabilisce le condizioni generali minime per gli esami relativi al lino, in relazione ai criteri di differenziabilità, di stabilità e di omogeneità, e prevede che siano effettuati su almeno due parcelle, con duemila piante per parcella. Secondo le affermazioni della Commissione, non contestate dalla ricorrente, tali requisiti sono soddisfatti effettuando la semina su una superficie di circa due ettari.

I fatti

13. Nel 1994 diversi agricoltori del Regno Unito hanno cominciato a coltivare in forma sperimentale una nuova varietà di lino tessile, denominata «Klasse», in prospettiva della sua utilizzazione nella produzione di fibre per l'industria automobilistica. La varietà «Klasse» è stata sottoposta a diversi esami ed è stata ammessa nel catalogo nazionale britannico del lino tessile nel dicembre 1996, sebbene non sia mai figurata nell'allegato A del regolamento n. 1164/89.

14. Durante l'esercizio 1995, il governo del Regno Unito, basandosi sull'art. 2 del regolamento n. 1164/89, ha concesso aiuti ai coltivatori della varietà «Klasse» per un importo corrispondente ad una superficie totale coltivata di 1 903 ettari.

15. I servizi della Commissione effettuavano due visite di ispezione nel Regno Unito, nel settembre 1995 e nel gennaio

11 — Direttiva della Commissione 14 aprile 1972, 72/180/CEE, concernente la fissazione dei caratteri e delle condizioni minime per l'esame delle varietà delle specie delle piante agricole (GU L 108, pag. 8).

1996. Il rapporto d'ispezione, accompagnato da una lettera firmata dal direttore generale dell'Agricoltura, veniva inviato al governo del Regno Unito il 26 luglio 1996.

Con tale documento si informavano le autorità britanniche che in conseguenza delle ispezioni effettuate si potevano prevedere alcune rettifiche finanziarie. Sebbene per giustificare la grande estensione dei terreni destinati alla coltivazione della varietà «Klasse» venisse invocata la necessità di effettuare studi sulla redditività industriale di tale varietà, la Commissione era del parere che gli aiuti dovessero limitarsi a superfici di coltura che si potessero inequivocabilmente definire di carattere sperimentale.

16. Il 18 luglio 1997 la Commissione inviava al Regno Unito una comunicazione formale con il risultato dei suoi accertamenti. In tale comunicazione si ammetteva la possibilità di concedere aiuti a favore di «studi sulla redditività industriale», ma con l'avvertenza che, se il Regno Unito non fosse riuscito a dimostrare che il raccolto di lino «Klasse» era stato sottoposto a trasformazione, la superficie massima ammessa dai servizi di liquidazione dei conti a fini di realizzazione di esami industriali non avrebbe potuto eccedere 100 ettari.

17. Il governo del Regno Unito, ritenendo che la limitazione degli aiuti fosse priva di fondamento giuridico, deferiva la questione all'organo di conciliazione, con comunicazione del 4 dicembre 1997.

Tale organo, istituito dalla decisione della Commissione 94/442/CE [12] al fine di «consentire il ravvicinamento delle posizioni della Commissione e dello Stato membro, quando esse divergano» (secondo 'considerando'), nella sua relazione definitiva del 15 maggio 1998 [13] dichiarava di comprendere le perplessità delle autorità britanniche in merito alla proposta di limitare retroattivamente a 100 ettari la superficie ammessa a beneficiare dell'aiuto per una varietà sottoposta ad esame. Nondimeno, l'organo di conciliazione riteneva che, sebbene la rettifica proposta fosse eccessiva, una riduzione relativamente significativa dell'aiuto avrebbe potuto essere giustificata.

18. Nonostante il contenuto di tale relazione, la Commissione manteneva la sua posizione secondo cui una superficie di 100 ettari era più che sufficiente per la prova sperimentale di una nuova varietà. Le autorità britanniche, dal canto loro, restavano del parere che la restrizione proposta dalla Commissione fosse priva di base giuridica.

Stando così le cose, il 3 febbraio 1999 la Commissione ha adottato la decisione impugnata, con la quale rifiuta di farsi carico dell'importo di GBP 869 283, a suo parere indebitamente versato dalle autorità britanniche.

12 — Decisione della Commissione 1° luglio 1994, 94/442/CE, relativa all'istituzione di una procedura di conciliazione nel quadro della liquidazione dei conti del FEAOG, sezione garanzia (GU L 182, pag. 45).

13 — Che non ha carattere vincolante (art. 1, n. 2, lett. a), della decisione 94/442).

19. Il Regno Unito, considerando la decisione della Commissione contraria al diritto, ha proposto ricorso dinanzi alla Corte il 22 aprile 1999 e ha chiesto l'annullamento parziale della decisione controversa.

20. La varietà «Klasse» era stata ammessa nel catalogo comune nel maggio del 1997. La sua iscrizione era accompagnata da una nota in cui si avvertiva che essa non poteva classificarsi chiaramente come varietà di lino alimentare né tessile. Nel luglio 1998, la varietà «Klasse» veniva cancellata dal catalogo britannico e, di conseguenza, dal catalogo comune.

Conclusioni delle parti

21. A sostegno del suo ricorso di annullamento, il Regno Unito deduce quattro motivi, enunciati come segue:

— la decisione impugnata è contraria al regolamento n. 1164/89, in quanto esso non contiene alcuna disposizione che consenta di limitare l'aiuto per il lino tessile sperimentale all'importo corrispondente ad una superficie di 100 ettari;

— la decisione impugnata è illegittima, in quanto la Commissione non è competente a limitare la portata del regolamento n. 1164/89 senza rispettare la procedura prevista all'art. 12 del regolamento n. 1308/70;

— la decisione è arbitraria e immotivata;

— la decisione, laddove impone il limite di 100 ettari, è di fatto un atto legislativo con effetto retroattivo, in contrasto con i principi della certezza del diritto e del legittimo affidamento.

Il Regno Unito chiede inoltre la condanna della Commissione alle spese.

22. La Commissione chiede di respingere il ricorso e di condannare il Regno Unito alle spese.

Esame dei motivi di annullamento

23. É d'uopo, in via preliminare, riordinare e riformulare in parte i motivi di annullamento dedotti. Infatti, gli argomenti che il

ricorrente raggruppa in quattro rubriche non costituiscono, a rigore di termini, più di due motivi di annullamento sufficientemente distinti.

Con l'argomento di cui al primo, secondo e quarto trattino, il Regno Unito sostiene che le disposizioni pertinenti della decisione impugnata sono illegittime, in quanto la Commissione avrebbe potuto adottarle soltanto in forza di un fondamento giuridico sostanziale adeguato o seguendo la procedura formale prescritta e, in ogni caso, senza dotarle di effetto retroattivo. Questo sarebbe il primo motivo.

La censura secondo cui la decisione impugnata è arbitraria e immotivata può costituire un secondo motivo autonomo.

a) *Sul primo motivo: le disposizioni controverse sono illegittime in quanto la Commissione non era autorizzata ad adottarle*

24. Il governo del Regno Unito sostiene che la decisione controversa non può essere basata sul regolamento n. 1164/89, in quanto quest'ultimo non prevede alcuna limitazione per gli aiuti di cui all'art. 2, secondo trattino (coltivazione di varietà di lino sottoposte all'esame delle autorità degli Stati membri per l'iscrizione nel catalogo delle varietà di lino tessile).

25. Secondo il ricorrente, in mancanza di una norma che imponga un limite di 100 ettari alla superficie ammessa a beneficiare di un aiuto, le autorità del Regno Unito erano tenute a concedere detto aiuto a tutti i coltivatori della varietà «Klasse» che ne presentassero valida richiesta. D'altro canto, la superficie totale di 1 903 ettari, in relazione alla quale sono stati erogati gli aiuti, è modesta se si tiene conto del fatto che con tale coltura si intendeva accertare la redditività della nuova varietà a fini industriali.

26. Il Regno Unito ritiene inoltre che se la Commissione ha inteso adottare, sotto forma di decisione amministrativa, una misura legislativa allo scopo di limitare la portata del regolamento n. 1164/89, tale misura non cesserebbe, per questo motivo, di essere illegittima. Da un lato, se così fosse, la Commissione avrebbe modificato una disposizione del regime di aiuti per il lino senza seguire la procedura prevista, che imponeva, tra l'altro, la consultazione del comitato di gestione competente (v. supra, paragrafo 5). Dall'altro lato, detta misura costituirebbe, in ogni caso, un atto legislativo con effetto retroattivo, contrario ai principi della certezza del diritto e del legittimo affidamento.

27. Dal canto suo, la Commissione fa valere che, sebbene la normativa comunitaria applicabile non fissi espressamente un limite massimo per la superficie coltivata a lino tessile a fini sperimentali, la sua estensione dovrebbe tuttavia intendersi entro limiti ragionevoli e proporzionati agli obiettivi perseguiti. Secondo la Commissione, l'aiuto previsto all'art. 2, secondo trattino, del regolamento n. 1164/89 era

destinato esclusivamente ad esami di carattere scientifico, non industriale. A sostegno di questa tesi, la convenuta invoca la direttiva 72/180, che prevede alcune condizioni minime di coltura finalizzate alla raccolta di dati attendibili e stabilisce che, a tal fine, sono sufficienti due ettari di coltura sperimentale (v. supra, paragrafo 12).

Ecco perché, se la Commissione ha accolto il principio di estendere l'aiuto a colture sottoposte ad esame al fine di accertarne la redditività industriale (v. supra, paragrafo 16), si è trattato di una concessione al Regno Unito. Nondimeno, la Commissione sostiene che, a rigore di termini, non era tenuta a finanziare un aiuto destinato alla realizzazione di studi di redditività, giacché non era stata prodotta la minima prova che il raccolto beneficiario dell'aiuto fosse stato oggetto di trasformazione. Pertanto, la decisione di erogare un aiuto limitato a 100 ettari dovrebbe considerarsi come una nuova e generosa concessione.

28. La convenuta invita infine la Corte ad interpretare il regolamento n. 1164/89 alla luce della sua giurisprudenza relativa al divieto di abuso di diritto [14], della quale è concreta espressione il divieto di interpretare la legislazione comunitaria in un senso che imponga la concessione di aiuti ad operazioni non effettuate in buona fede [15].

29. Ritengo utile, in primo luogo, ricordare la portata del presente ricorso di annullamento: si tratta — e non potrebbe essere altrimenti — di annullare la decisione impugnata nella parte in cui viene negato il rimborso dell'importo versato a titolo di aiuti alla coltivazione di 1 903 ettari di lino tessile sperimentale e viene presa a carico soltanto la somma corrispondente a 100 ettari. Può sembrare ozioso rammentarlo, ma, ai sensi dell'art. 173 del Trattato CE, la Corte di giustizia si limita a pronunciarsi in merito alla legittimità dell'atto impugnato e a tal fine esamina le circostanze di fatto e di diritto che l'autorità da cui emana l'atto ha preso — o avrebbe dovuto prendere — in considerazione. Non spetta dunque alla Corte assumere il ruolo di organo d'appello rispetto a detta autorità né pronunciarsi sul merito della controversia. Da ciò si deduce che, contrariamente a quanto avviene in relazione all'art. 172 del Trattato CE (divenuto art. 229 CE), la Corte non può modificare la decisione controversa né sostituirla con un atto diverso. Per tali motivi, ritengo che il ricorso ex art. 173 non costituisca uno strumento idoneo per pronunciare decisioni salomoniche.

Detto questo, posso anticipare che non sono convinto che con la procedura seguita nel caso di specie la Commissione abbia rispettato i requisiti di legittimità formale e sostanziale. Come spiegherò più avanti, anche se il fine perseguito dalla Commis-

14 — Sentenze 3 dicembre 1974, causa 33/74, Van Binsbergen (Racc. pag. 1299); 5 ottobre 1994, causa C-23/93, TV 10 (Racc. pag. I-4795); 10 gennaio 1985, causa 229/83, Leclerc e a. (Racc. pag. 1); 21 giugno 1988, causa 39/86, Lair (Racc. pag. 3161), e 2 maggio 1996, causa C-206/94, Brennet (Racc. pag. I-2357).

15 — Sentenze 11 ottobre 1977, causa 125/76, BALM (Racc. pag. 1593); 27 ottobre 1981, causa 250/80, Töpfer (Racc. pag. 2465), e 3 marzo 1993, causa C-8/92, General Milk Products (Racc. pag. I-779).

sione pare legittimo, i mezzi utilizzati non sono conformi al diritto.

30. É d'uopo definire con precisione il contesto di diritto positivo in cui si colloca la controversia. A mio parere, l'unica disposizione concretamente applicabile è l'art. 2, secondo trattino, del regolamento n. 1164/89, a norma del quale l'aiuto è concesso «per il lino prodotto con le sementi delle varietà (...) sottoposte all'esame delle autorità degli Stati membri per l'iscrizione nel catalogo delle varietà di lino destinato principalmente alla produzione di fibre».

Le parti concordano su questo punto. La Commissione ha inizialmente affermato che detta disposizione prevede soltanto esami di tipo scientifico e che, pertanto, rinviava alla direttiva 70/457, la quale a sua volta rimandava alla direttiva 72/180 (v. supra, paragrafi 10-12). Tuttavia, al più tardi al momento della comunicazione del 18 luglio 1997, la Commissione ha accolto il postulato secondo cui il regolamento n. 1164/89 poteva servire come fondamento per la concessione di aiuti in relazione a «studi di redditività industriale».

Dal canto mio, mi limito a constatare che, dal tenore dell'art. 2 di detto regolamento, non può dedursi che l'aiuto previsto abbia come unico oggetto gli esami di carattere scientifico, con esclusione di qualunque prova di tipo industriale.

31. In tali circostanze, il Regno Unito aveva la facoltà, e persino l'obbligo, di concedere aiuti per la coltivazione, in fase di sperimentazione industriale, di una nuova varietà di lino destinato alla produzione di fibre. Questo significa, per contro, che la Commissione non era autorizzata a negare il finanziamento dell'aiuto erogato in ragione del tipo di esami effettuati.

32. Quanto alla superficie massima cui poteva riferirsi detto aiuto, è inevitabile riconoscere anche in questo caso che la normativa comunitaria non stabilisce nulla in materia. La stessa Commissione lo ammette, nella sua comunicazione del 18 luglio 1997, sebbene rilevi che debbano essere rispettati i limiti della ragionevolezza e della proporzionalità rispetto agli obiettivi perseguiti. Sono d'accordo. Tuttavia, la Commissione, pur riconoscendo che il regolamento n. 1164/89 può servire a fini di ricerca industriale, non ha prodotto neppure un indizio di prova del fatto che i 1 903 ettari su cui è stata effettuata la semina siano eccessivi rispetto a tali fini.

33. Nessun testo normativo autorizzava dunque la Commissione a rifiutarsi di farsi carico, in quanto eccessivo, dell'aiuto erogato in relazione ai 1 903 ettari coltivati per studi di redditività industriale.

34. La Commissione sostiene che, in mancanza di elementi comprovanti la trasformazione del raccolto, essa non era tenuta a

riconoscere un aiuto concesso a fini sperimentali. Inoltre, come ha affermato all'udienza, il tenore dell'art. 2, secondo trattino, del regolamento n. 1164/89, che fa riferimento a varietà «sottoposte all'esame delle autorità degli Stati membri» imponeva a questi ultimi un dovere di vigilanza speciale.

35. Non condivido l'idea secondo cui il tenore letterale del secondo trattino rafforzerebbe necessariamente la responsabilità degli Stati membri in relazione all'esecuzione degli esami. A mio giudizio, l'espressione posta in rilievo dalla Commissione va invece interpretata nel senso di *varietà che le autorità degli Stati membri sottopongono a esame*. Se così non fosse, si escluderebbe dal beneficio degli aiuti qualsiasi analisi non effettuata direttamente da tali autorità, situazione che risulterebbe particolarmente insolita nel quadro del FEAOG.

Ammetto per contro che, in base al secondo trattino, la Commissione può esigere che uno Stato membro dimostri che le colture beneficiarie degli aiuti sono state effettivamente destinate alla realizzazione di studi di redditività. Lo Stato membro, dal canto suo, può rifiutare l'aiuto o, se del caso, esigerne la restituzione, qualora verifichi che la coltivazione del lino non è stata effettuata a fini sperimentali, ma al solo scopo di beneficiare abusivamente della normativa intesa a promuoverla [16].

16 — Si veda, mutatis mutandis, la sentenza 3 marzo 1993, General Milk Products, citata.

36. Altra questione è invece stabilire se, in mancanza di tali prove, la Commissione fosse autorizzata ad imporre il limite controverso di 100 ettari.

37. A questo proposito, va rilevato che la Commissione non stabilisce alcun nesso tra l'assenza di prove di trasformazione del raccolto e il limite di 100 ettari per la superficie massima ammessa a beneficiare di aiuti. Il limite imposto dall'istituzione potrebbe apparire giustificato se fosse stato calcolato in base alla superficie di raccolto effettivamente destinata ad operazioni sperimentali.

Tuttavia, nella sua comunicazione del 18 luglio 1997, la Commissione si limita ad evidenziare il fatto che le autorità del Regno Unito non avevano addotto alcuna prova dell'effettiva realizzazione di esami, e rifiuta nel contempo di farsi carico dell'importo di qualunque spesa dichiarata per tale varietà che ecceda l'importo corrispondente a 100 ettari, estensione che, a suo parere, rappresenta la superficie massima necessaria per l'esecuzione di esami della nuova varietà.

In nessuna fase la convenuta ha illustrato le ragioni alla base di tale valutazione.

38. Al contrario, la Commissione afferma ora che il riconoscimento di aiuti in rela-

zione a 100 ettari è stata una gentile concessione. Quest'affermazione dev'essere respinta giacché risulta in flagrante contraddizione con quanto la stessa Commissione ha dichiarato nelle sue comunicazioni.

39. Per le considerazioni sopra svolte, giungo alla conclusione che la Commissione non era autorizzata a ridurre ad un importo corrispondente a 100 ettari il finanziamento degli aiuti concessi a fini di sperimentazione industriale di una nuova varietà di lino tessile.

40. Pertanto, il primo motivo di annullamento dev'essere accolto.

b) *Sul secondo motivo: la decisione impugnata è illegittima in quanto è arbitraria e immotivata*

41. Il governo del Regno Unito sostiene che la decisione impugnata, che limita a 100 ettari la superficie ammessa a beneficiare di aiuti, manca di ogni giustificazione scientifica o tecnica.

42. Secondo il ricorrente, dalla giurisprudenza della Corte in materia di liquidazione dei conti [17] risulta che incombe alla Commissione l'onere di provare l'esistenza di una violazione delle norme comunitarie. Nel caso di specie, la Commissione avrebbe dovuto giustificare adeguatamente l'imposizione di un limite di 100 ettari. L'unico argomento dedotto al riguardo consisterebbe nell'affermare che la superficie di 1 903 ettari era ben superiore a quella necessaria per effettuare gli esami previsti dalla direttiva 72/180. Tuttavia, secondo il ricorrente, tale direttiva si applica solo alla realizzazione di esami di carattere scientifico e non riguarda i casi di studio della redditività industriale, come quello di specie, e di conseguenza le disposizioni in questione non sono pertinenti.

43. Sempre secondo la ricorrente, la Commissione avrebbe dovuto adempiere i suoi obblighi di trasparenza, coerenza e giustificazione scientifica nell'adottare e motivare la decisione impugnata. Ciononostante, tale giustificazione non è stata addotta né nella corrispondenza con il governo britannico né dinanzi all'organo di conciliazione, ragion per cui la decisione dev'essere considerata arbitraria.

44. La Commissione rammenta, in primo luogo, che la portata dell'obbligo di motivazione non dipende soltanto dal contenuto della decisione, ma anche dal contesto in cui è stata adottata e, in particolare, dai

17 — Sentenza 19 febbraio 1991, causa C-281/89, Italia/Commissione (Racc. pag. I-347).

documenti ad essa connessi e in virtù dei quali è stata adottata. Secondo la giurisprudenza costante della Corte, la motivazione di una decisione dev'essere considerata sufficiente qualora lo Stato destinatario sia stato strettamente associato al procedimento di elaborazione di tale decisione e conosca i motivi che hanno portato alla sua adozione [18].

45. Nel caso di specie la convenuta avrebbe chiaramente comunicato alle autorità del Regno Unito il proprio parere — esposto, in particolare, nelle relazioni allegate alla lettera del 26 luglio 1996 e alla decisione — secondo il quale le colture non potevano considerarsi sperimentali e non soddisfacevano alle condizioni stabilite all'art. 2 del regolamento n. 1164/89.

46. I motivi dedotti dalla Commissione per giustificare la disposizione controversa mi sembrano particolarmente deboli.

47. Il criterio utilizzato nella comunicazione ufficiale del 18 luglio 1997 è diverso rispetto a quello indicato nella relazione di sintesi che accompagna la decisione. Così, nella prima i 100 ettari costituiscono la superficie massima ammessa dal servizio di liquidazione dei conti per un esame industriale, mentre nella seconda tale superficie risulta essere l'estensione massima necessaria per l'esecuzione dell'esame descritto nella direttiva 72/180, vale a dire un esame di carattere scientifico.

Nella controreplica, d'altro canto, la nozione di studio industriale scompare dal criterio della Commissione e i 100 ettari non costituiscono più la superficie massima ammessa a tal fine, ma soltanto una generosa ed insolita concessione della convenuta.

48. Tuttavia, la mutevolezza del criterio dell'istituzione comunitaria non si ferma qui. Come sottolinea il governo del Regno Unito, la Commissione, nella sua corrispondenza e nella sua comparsa di risposta, arriva a proporre fino a cinque criteri diversi per determinare la superficie ammessa a beneficiare dei finanziamenti a carico del FEAOG.

49. Così, al punto 16 della comparsa di risposta, la convenuta afferma che la superficie massima ammessa a beneficiare di aiuti è di 2 ettari, come indicato nella direttiva 72/180; per contro, al punto 14

18 — Sentenze 13 dicembre 1990, causa C-22/89, Paesi Bassi/Commissione (Racc. pag. I-4799); 1° ottobre 1998, causa C-27/94, Paesi Bassi/Commissione (Racc. pag. I-5581), e 22 aprile 1999, causa C-28/94, Paesi Bassi/Commissione (Racc. pag. I-1973).

dello stesso atto sostiene che tale superficie di 2 ettari è solo un requisito minimo e che, pertanto, è possibile concedere aiuti per un'estensione maggiore. D'altro canto, non vanno dimenticati i criteri, già citati, indicati da un lato nella relazione di sintesi che accompagna la decisione e, dall'altro, nella comunicazione ufficiale del 18 luglio 1997; infine, secondo il rapporto di ispezione del 1996, l'aiuto era legittimo solo per le colture che si potessero inequivocabilmente definire di carattere sperimentale.

50. Dalle considerazioni sopra svolte risulta che il criterio adottato nella comunicazione formale del 18 luglio 1997 è solo uno dei vari criteri proposti dalla Commissione.

All'udienza, la Commissione ha attribuito particolare importanza al fatto che il Regno Unito non avesse prodotto la prova dell'avvenuta trasformazione del raccolto. Tuttavia, questa giustificazione è in contrasto con gli altri argomenti dedotti dall'istituzione comunitaria e, in particolare, con il riconoscimento di un aiuto limitato a 100 ettari di coltura di lino. Infatti, se tale mancanza di elementi comprovanti l'avvenuta trasformazione costituisse il motivo decisivo del rifiuto, come afferma la Commissione, si dovrebbe dedurre che, se il Regno Unito avesse prodotto prove della trasformazione del raccolto e dell'esecuzione degli esami, l'aiuto sarebbe stato riconosciuto nella sua integrità. Ciò risulterebbe a sua volta in contrasto con i termini della decisione, la quale limita ogni possibile aiuto a 100 ettari. Infine, come ho già indicato in precedenza, l'argomento secondo cui la Commissione si sarebbe fatta carico dell'aiuto relativamente a tale estensione per pura generosità, oltre ad essere tardivo, non trova conferma negli atti.

51. In siffatte circostanze, non si può affermare che la Commissione si sia conformata all'obbligo di motivare adeguatamente la sua decisione di ridurre l'aiuto a carico del FEAOG all'importo corrispondente a 100 ettari.

52. Pertanto, anche il secondo motivo va accolto.

Sulle spese

53. Poiché i motivi addotti dal Regno Unito sono stati accolti, a norma dell'art. 69, n. 2, primo comma, del regolamento di procedura la Commissione va condannata alle spese.

Conclusione

54. Alla luce delle considerazioni suesposte, propongo alla Corte di:

«1) Annullare la decisione della Commissione 3 febbraio 1999, 1999/187/CE, relativa alla liquidazione dei conti presentati dagli Stati membri per le spese dell'esercizio finanziario 1995 finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione "Garanzia" (FEAOG), nella parte in cui viene rifiutata l'imputazione a carico di detto Fondo della somma di GBP 869 283, corrispondente agli aiuti erogati in anticipo dal Regno Unito, a norma del regolamento (CEE) della Commissione 28 aprile 1989, n. 1164, relativo alle modalità d'applicazione concernenti l'aiuto per il lino tessile e la canapa.

2) Condannare la Commissione delle Comunità europee alle spese».