CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GERHARD REISCHL DEL 28 OTTOBRE 1980 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

Il procedimento nel quale devo oggi prendere posizione riguarda la presentazione di rendiconti in merito all'impiego di fondi versati alla Repubblica italiana sul bilancio agricolo della Comunità.

Ai sensi dell'art. 4, n. 1, del regolamento n. 130/66, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU n. L 165, del 21 settembre 1966, pag. 2965), alla Repubblica italiana veniva attribuito, per l'annata 1965/1966 (bilancio 1967), sulle risorse della sezione orientamento del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, un contributo di 45 milioni di unità di conto per il miglioramento delle strutture di produzione e di commercializzazione delle olive, dell'olio di oliva e degli ortofrutticoli.

In forza dell'art. 12, n. 1, dello stesso regolamento, la Repubblica italiana otteneva, per l'annata 1967/1968 (bilancio 1969), sulle risorse della sezione garanzia del suddetto Fondo, un contributo di 15 milioni di unità di conto per il miglioramento delle strutture di produzione e di commercializzazione del tabacco grezzo.

L'art. 12, n. 4, 3° comma, del regolamento n. 159/66, «relativo a disposizioni complementari per l'organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofrutticoli» (GU n. L 192, del 27 ottobre 1966, pag. 3286 e segg.) stabiliva che:

«Se nel corso di un determinato anno l'importo totale delle spese rimborsate alla Repubblica italiana conformemente alle disposizioni del paragrafo 2» (trattasi delle spese d'intervento sul mercato interno degli ortofrutticoli, ai sensi degli artt. 6 e 7 dello stesso regolamento) «è inferiore a quaranta milioni di unità di conto, la differenza è versata alla Repubblica italiana alle stesse condizioni previste dall'art. 4 del regolamento n. 130/66/CEE del Consiglio relativo al finanziamento della politica agricola comune».

In conformità a questa norma, nel periodo compreso fra il marzo 1969 e il dicembre 1971, venivano versate alla Repubblica italiana, per gli anni 1966-1969, 87 299 539 unità di conto, che avrebbero dovuto essere impiegate fra l'altro per il miglioramento delle strutture di produzione e di commercializzazione nel settore degli ortofrutticoli.

In complesso, la Repubblica italiana riceveva, in base alle suddette disposizioni, 147 299 539 unità di conto, che evidentemente venivano convertite in lire secondo la parità ufficiale, dichiarata presso il Fondo monetario internazionale (1 UC = 625 lire).

L'art. 4 del regolamento n. 130/66, cui fa rinvio anche l'art. 12 del regolamento n. 159/66, stabiliva, al n. 3, che la Repubblica italiana avrebbe dovuto presentare alla Commissione, entro la fine del periodo transitorio, uno o più rendiconti accompagnati da documenti giustificativi delle spese effettuate per i provvedimenti di cui al n. 1, a decorrere dal 1° novembre 1965 per le olive e l'olio d'oliva e a decorrere dal 1° gennaio 1966 per gli ortofrutticoli.

L'art. 12, n. 3, del regolamento n. 130/66 stabiliva quanto segue:

1 — Traduzione dal tedesco.

«Il Governo italiano comunica alla Commissione, anteriormente al 1° luglio 1967, il programma delle misure che esso si propone di adottare per la realizzazione dell'obiettivo di cui al paragrafo 1. La Commissione raccoglie le osservazioni degli altri Stati membri e, se necessario, rivolge al Governo italiano tutte le raccomandazioni che ritiene opportune.

La Repubblica italiana presenta alla Commissione, prima dello scadere del periodo transitorio, un resoconto accompagnato da documenti giustificativi sulle spese effettuate nell'ambito di questo programma a decorrere dal 1° luglio 1967 per le misure di cui al paragrafo 1».

Quest'ultimo termine veniva prorogato, con regolamento del Consiglio 17 marzo 1970, n. 490 (GU n. L 62, del 18 marzo 1970, pag. 3), al 31 dicembre 1971. In questo regolamento si stabiliva altresì che la Repubblica italiana avrebbe dovuto presentare, entro il 31 dicembre 1970, una relazione interinale sullo stato d'avanzamento del programma di cui all'art. 12 del regolamento n. 130/66.

Il termine fissato dall'art. 4, n. 3, del regolamento n. 130/66 veniva prorogato, con regolamento del Consiglio 10 maggio 1971, n. 966 (GU n. L 105, del 12 maggio 1971, pag. 1), al 31 dicembre 1973. Inoltre, in questo regolamento, si imponeva alla Repubblica italiana di presentare i seguenti rendiconti e documenti:

«— due volte l'anno, rispettivamente prima del 30 giugno e prima del 31 dicembre, dei rendiconti semestrali sull'utilizzazione degli importi versati ai sensi dell'art. 4, paragrafo 1, del regolamento n. 130/66/CEE e dell'art. 12, paragrafo 4, del regolamento n. 159/66/CEE, descrivendo l'andamento delle azioni o dei lavori ed indicando l'importo delle spese;

— una volta l'anno, prima del 31 marzo, i documenti giustificativi relativi alle spese dell'anno precedente. I documenti relativi alle spese effettuate fino al 31 dicembre 1970 possono tuttavia essere presentati fino al 30 giugno 1972».

Poiché, secondo la Commissione, la Repubblica italiana non adempiva pienamente questi obblighi, si perveniva — dopo una prima ammonizione da parte della Commissione nel 1973 — ad un voluminoso scambio di note, in seguito al quale la Commissione era indotta ad iniziare il procedimento ai sensi dell'art. 169 del Trattato CEE. Ciò veniva fatto con lettera 11 febbraio 1976, nella quale — oltre all'invito a presentare osservazioni — era contenuta la constatazione che, alla data del 30 giugno 1975, i lavori per il miglioramento delle strutture non erano stati ultimati o non erano stati ancora neppure iniziati, e le somme attribuite dalla Comunità erano state erogate solo in parte. La Repubblica italiana cercava allora, in una lettera del 17 marzo 1976 della sua rappresentanza permanente, di giustificarsi facendo valere difficoltà tecniche di esecuzione, nonché la lunghezza dei termini imposti dalle procedure amministrative e il fatto che, nel frattempo, era intervenuta l'attribuzione alle regioni di competenze nella materia di cui trattasi. Essa sottolineava inoltre che gli scopi perseguiti erano stati quasi completamente raggiunti e chiedeva, per i progetti non ancora realizzati, una proroga dei termini stabiliti.

Il 16 novembre 1976, la Commissione emetteva un parere motivato ai sensi dell'art. 169 del Trattato CEE, parere nel quale — oltre alle constatazioni già contenute nella lettera 11 febbraio 1976 — si

dichiarava che, alla data del 30 giugno 1975, nonostante la realizzazione dei lavori, le somme stanziate erano state erogate solo in parte, mentre non erano stati presentati rendiconti definitivi. A ciò si collegava l'invito ad adottare provvedimenti per porre fine entro due mesi all'indicata violazione del diritto comunitario.

Questi provvedimenti non venivano però adottati; anzi, con una lettera del 24 gennaio 1977, in cui si descriveva la situazione al 31 dicembre 1976 e si sottolineava come l'importante fosse, da una parte, il fatto che mediante decreti ministeriali erano state prese univoche decisioni sull'impiego dei fondi entro il 1973 e, dall'altra, la circostanza che i ritardi verificatisi derivavano dalla necessità di stanziare in bilancio — dato l'aumento dei costi — ulteriori mezzi finanziari, si chiedeva una proroga del termine, dichiarando che le restanti somme sarebbero state versate entro l'esercizio in corso.

La Commissione reagiva unicamente fissando, in una lettera del 23 dicembre 1977, la data del 31 gennaio 1978 come ultima scadenza per la presentazione dei rendiconti. Il Governo italiano ottemperava in parte a tale ingiunzione, con lettera 31 gennaio 1978. In questa lettera si chiedeva però nuovamente che il termine venisse prorogato di 15 mesi, in quanto tutte le somme erano state già impegnate, gli scopi perseguiti erano stati quasi completamente raggiunti e per la piena realizzazione dei restanti progetti era necessario un ulteriore periodo di 12 mesi.

La Commissione non si mostrava disposta ad accogliere la richiesta. Il 14 giugno 1978, essa adiva invece questa Corte per far dichiarare che la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi incombentile in forza dell'art. 4, n. 3, del regolamento n. 130/66, come modificato dal regolamento n. 966/71, dell'art. 12, n. 3, del regolamento n. 130/66, come modificato dal regolamento n. 490/70, nonché dell'art. 12, n. 4, 3° comma, del regolamento n. 159/66, per non avere presentato i rendiconti con i documenti giustificativi in conformità alle suddette norme.

Il procedimento si è protratto a lungo. Dopo la chiusura della fase scritta, la Repubblica italiana è stata invitata a produrre in causa, entro il 1° marzo 1979, una tabella da cui risultasse la situazione ultima circa la presentazione dei rendiconti. Dalla lettera pervenuta alla Corte, in risposta a tale invito, il 2 marzo 1979, si può desumere che, a quella data, era stato utilizzato il 62 % degli 87,3 milioni di unità di conto di cui ho parlato all'inizio.

La trattazione orale della causa è stata poi varie volte rinviata, con l'assenso della Commissione.

Il 25 settembre 1980 la Commissione ha depositato una memoria aggiuntiva in cui si dichiarava, in merito ai rendiconti aggiornati al 31 agosto 1980, che da tale documentazione risultava che le somme di cui agli artt. 4 e 12 del regolamento n. 130/66 (rispettivamente 45 e 15 milioni di unità di conto) erano state effettivamente erogate per i progetti previsti. Sui relativi capi della domanda, la Commissione dichiarava perciò di rinunciare agli atti, con la riserva, tuttavia, della condanna della Repubblica italiana alle spese del giudizio, in quanto la presentazione dei rendiconti era comunque avvenuta tardivamente. Quanto al terzo capo della domanda, relativo alla più volte menzionata somma di 87,3 milioni di unità di

conto, dalle incontestate affermazioni della Commissione risultava che, al 31 agosto 1980, era stato erogato solo l'81,97 % di tale somma per progetti ultimati. Per tale capo, la Commissione dichiarava perciò il proprio interesse alla prosecuzione del procedimento.

Data questa situazione e considerato che la convenuta non si è opposta — per la parte già trattata della controversia — alla richiesta formulata dalla Commissione circa le spese giudiziali, resta ormai da esaminare solo la questione del se il capo del ricorso relativo alla violazione dell'art. 12, n. 4, 3° comma, del regolamento n. 159/66 e dell'art. 4 del regolamento n. 130/66, nella versione risultante dal regolamento n. 966/71, sia fondato o meno.

Tale questione — voglio dirlo subito — va risolta affermativamente; si può infatti dimostrare senza difficoltà che i tentativi di giustificazione intrapresi dal Governo italiano con riferimento a vari aspetti del problema non possono avere successo.

— Ciò vale anzitutto per la tesi della convenuta secondo cui non sarebbe necessario che i progetti considerati siano stati ultimati prima della presentazione dei conti sull'impiego dei fondi provenienti dal bilancio comunitario, mentre, secondo una corretta interpretazione, la questione decisiva sarebbe quella del se, prima della scadenza del più volte ricordato termine (31 dicembre 1973), siano state adottate, mediante formali provvedimenti ministeriali, decisioni d'impegno delle somme di cui è causa, il che è indubbiamente avvenuto nella fattispecie.

Questa tesi è manifestamente incompatibile con le chiare finalità della normativa di cui trattasi, secondo la quale alla Comunità dev'essere fornita la prova del fatto che i provvedimenti per il miglioramento delle strutture produttive e commerciali sono divenuti operanti entro un dato termine. I lavori a tal fine necessari dovevano quindi esser stati realizzati entro il termine indicato, fra l'altro perché, in caso di ritardo nel loro impiego, le somme stanziate producono certamente — in ragione della continua svalutazione monetaria — un risultato economico di minore entità. In proposito si può far rinvio alla lettera dell'art. 4, n. 3, del regolamento n. 130/66, in cui si parla espressamente di rendiconti sulle spese *effettuate*, e quindi non solo «impegnate», ciò presuppone ovviamente il pagamento e quindi, logicamente, l'ultimazione e il collaudo degli impianti considerati, operazioni che precedono il definitivo pagamento. Ma, inoltre, al riguardo è significativo il regolamento n. 966/71, col qualle si prorogava il termine stabilito nell'art. 4, n. 3, del regolamento n. 130/66 e nel cui preambolo è detto che il Governo italiano aveva chiesto alla Commissione di prorogare al 31 dicembre 1973 il termine che scadeva il 31 dicembre 1969, non essendone stata possibile l'osservanza in considerazione del tempo necessario per l'adempimento delle formalità amministrative e per la *realizzazione dei lavori*. Da ciò risulta che lo stesso Governo italiano, e naturalmente il Consiglio nell'adottare il regolamento partivano dal presupposto che i lavori dovessero essere *realizzati* entro il termine stabilito e che, perciò, i rendiconti dovessero riferirsi ai lavori *ultimati* ed alle spese successivamente effettuate.

— Né può convincere il richiamo della convenuta al fatto ch'essa aveva *in sostanza* adempiuto i suoi obblighi. A prescindere dalla circostanza che, con riguardo alle questioni controverse ora in esame, ciò non si poteva certamente af-

fermare alla scadenza del termine del 31 dicembre 1973, né, del resto, alla scadenza di quello fissato nel parere della Commissione (secondo le incontestate allegazioni di quest'ultima, infatti, al 31 dicembre 1977 era stato impiegato solo il 54 % della somma che ancora ci interessa e solo il 28 % della stessa per progetti ultimati e integralmente finanziati), è certo indispensabile che gli obblighi imposti da regolamenti comunitari vengano *pienamente* adempiuti. Fino al momento del pieno adempimento ancor oggi vi è un saldo in sospeso del 20 % — non si può negare alla Commissione il diritto di far accertare in sede giurisdizionale l'inosservanza degli obblighi di diritto comunitario.

— Altrettanto inutili sono poi i tentativi di giustificare il criticato ritardo in base a difficoltà di carattere economico e tecnico o a determinati ostacoli giuridici.

In proposito, com'è noto, da parte italiana si è fatto riferimento alla crisi economica imperante in Italia negli ultimi anni ed al conseguente aumento dei costi dei materiali e della manodopera, che ha reso inadeguati gli originari piani di finanziamento. Al riguardo si è fatto valere che si trattava in parte della costruzione di impianti di cooperative, nonché della realizzazione di progetti di notevolissime dimensioni, e che determinate ragioni, anche di natura tecnica, avevano comportato la necessità di modificare i programmi. In proposito è stato anche sottolineato — quanto ai motivi di ordine giuridico — che era stato necessario emanare particolari leggi (piano verde, legge 8 agosto 1973, leggi finanziarie per l'autorizzazione di ulteriori stanziamenti richiesti dallo sviluppo dell'inflazione) ed attenersi a lunghi procedimenti amministrativi connessi, da un lato, all'attribuzione di determinate competenze alle regioni (nel frattempo intervenuta in forza del decreto 15 gennaio 1972) e, dall'altro, al fatto che l'approvazione dei progetti, precedente al definitivo pagamento, implica la partecipazione di speciali commissioni e l'emanazione di provvedimenti ministeriali.

Su quanto precede si deve osservare — e ciò riguarda i prospettati problemi economici e tecnici — che non appare molto credibile che il notevole ritardo constatato sia derivato dalle suddette circostanze. In ogni caso non si deve dimenticare che l'attribuzione dei fondi è avvenuta negli anni 1969-1971 e che il termine fissato nel parere motivato della Commissione, e preso in considerazione nei motivi del ricorso, scadeva nel febbraio 1977 ovvero — dopo la proroga — nel gennaio 1978. In proposito si deve anche ricordare il principio giurisprudenziale più volte ribadito nell'ambito di procedimenti ai sensi dell'art. 169 del Trattato CEE e secondo cui gli Stati membri non possono invocare difficoltà interne o norme dell'ordinamento nazionale, ancorché di natura costituzionale, per giustificare la mancata osservanza degli impegni e dei termini risultanti dalle norme comunitarie (cfr., ad esempio, la sentenza emessa nella causa 100/77, Racc. 1978, pag. 887, punti 21 e 22 della motivazione). Inoltre, la convenuta deve ammettere che, se veramente ostacoli insuperabili si frapponevano alla realizzazione dei progetti in questione, sì

da rendere impossibile l'osservanza del termine, essa avrebbe dovuto procedere come già nel 1971 ed ottenere dal competente organo comunitario — i regolamenti di cui trattasi erano stati emanati dal Consiglio — una proroga del termine.

— Infine, non si capisce neppure quale risultato la convenuta intenda raggiungere col riferimento a pretesi accordi intercorsi con gli uffici della Comunità, nonché al comportamento tenuto in varie occasioni dalla Commissione. In proposito la convenuta si è richiamata ad accordi che sarebbero stati presi in occasione di controlli effettuati in alcune regioni italiane e secondo cui, alla data del 31 dicembre 1973, avrebbero dovuto essere trasmessi i rendiconti relativi a tutti i progetti, ancorché non ultimati, dopodiché sarebbero state comunicate semestralmente le variazioni intervenute nella erogazione dei pagamenti ai beneficiari, e la documentazione sarebbe rimasta a disposizione della Commissione presso il Ministero italiano dell'agricoltura. Essa ha inoltre sostenuto che la Commissione si era dichiarata disposta a sospendere l'attuale procedimento a condizione che, entro il 31 dicembre 1978, venisse presentato un rendiconto sui progetti fino a quel momento ultimati.

Ora, su questo punto si deve intanto dichiarare, in via di principio, che eventuali accordi, fra l'altro con gli uffici della Commissione, non possono autorizzare deroghe al testo di regolamenti chiaramente redatto dal Consiglio e da questo non espressamente modificato. Inoltre, è importante la circostanza che la Commissione ha contestato l'esistenza di siffatti accordi e, in particolare, ha sottolineato che, per quanto riguarda la presentazione di rendiconti semestrali, il relativo obbligo non deriva da un accordo, bensì direttamente dal regolamento n. 966/71. Quanto, poi, al comportamento della Commissione in epoca immediatamente precedente all'inizio del presente procedimento e nel corso di questo, è manifesto, da una parte, che il significato della sua lettera 23 dicembre 1977, in cui si parla della presentazione di un elenco completo dei progetti ultimati e di quelli non ancora ultimati, non era quello di limitare ai primi l'obbligo di presentare i rendiconti. Ciò trova univoca conferma nei due capoversi introduttivi di detta lettera. D'altra parte mi sembra chiaro altresì — e ciò si riferisce al fatto che la Commissione avrebbe acconsentito alla sospensione del presente procedimento sino alla fine del 1978 — che dal comportamento della Commissione non si doveva desumere che questa fosse d'accordo per un imperfetto adempimento degli obblighi incombenti alla Rebubblica italiana; non solo ciò sarebbe incomprensibile, dato il precedente, continuo, diverso atteggiamento della Commissione, ma inoltre questa non avrebbe avuto alcuna competenza in materia.

Si deve quindi necessariamente ritenere che il ricorso, a parte i capi per i quali si è rinunciato agli atti con lettera 25 settembre 1980, è fondato e conseguentemente, si deve dichiarare che la Repubblica italiana, non avendo presentato entro il termine stabilito tutti i conti relativi all'impiego delle somme attribuitele a norma dell'art. 12, n. 4, 3° comma, del regolamento n. 159/66, è venuta meno agli obblighi impostile dall'art. 4 del regolamento

n. 130/66, nella versione risultante dal regolamento n. 966/71. Come è stato richiesto dalla controparte, la Repubblica italiana dev'essere inoltre condannata a sostenere tutte le spese del giudizio, ai sensi dell'art. 69, §§ 2 e 4, del regolamento di procedura.