SENTENZA DELLA CORTE
14 novembre 1989 *

Nella causa 14/88,

Repubblica italiana, rappresentata dal prof. Luigi Ferrari Bravo, capo del servizio del contenzioso diplomatico, in qualità di agente, assistito dal sig. Oscar Fiumara, avvocato dello Stato, con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'ambasciata d'Italia, 5, rue Marie-Adélaïde,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal proprio consigliere giuridico, avvocato Armando Toledano, in qualità di agente, assistito dal prof. avvocato Fausto Capelli, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Georgios Kremlis, membro del servizio giuridico della Commissione, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

avente ad oggetto l'annullamento parziale della decisione della Commissione 5 novembre 1987, COM(87) 2027, relativa al rimborso da parte del FEAOG, sezione « orientamento », alla Repubblica italiana, degli aiuti concessi alle organizzazioni di produttori di ortofrutticoli per l'anno 1984,

LA CORTE,

composta dai signori O. Due, presidente, Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler, presidenti di sezione, T. Koopmans, G. F. Mancini, R. Joliet, G. C. Rodríguez Iglesias e M. Díez de Velasco, giudici,

avvocato generale: W. Van Gerven
cancelliere: D. Louterman, amministratore principale

vista la relazione d'udienza ed a seguito della trattazione orale del 30 maggio 1989,

* Lingua processuale: l'italiano.

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 4 luglio 1989,

ha pronunziato la seguente

Sentenza

1 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 14 gennaio 1988, la Repubblica italiana ha chiesto, ex art. 173, 1° comma, del trattato CEE, l'annullamento parziale della decisione della Commissione 5 novembre 1987, COM(87) 2027, relativa al rimborso alla Repubblica italiana, da parte del Fondo europeo agricolo d'orientamento e di garanzia (in prosieguo: « FEAOG »), sezione « orientamento », degli aiuti concessi alle organizzazioni di produttori di ortofrutticoli per l'anno 1984, nella parte in cui ha fissato in 700 924 892 LIT il contributo per tali aiuti della sezione « orientamento » del FEAOG, mentre la Repubblica italiana aveva presentato domanda di rimborso per 2 935 382 400 LIT.

2 Il regolamento del Consiglio 18 maggio 1972, n. 1035, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofrutticoli (GU L 118, pag. 1), prevede all'art. 13 la costituzione, per iniziativa dei produttori di ortofrutticoli, di organizzazioni di produttori, allo scopo di agevolare la realizzazione degli obiettivi dell'organizzazione comune dei mercati.

3 Ai sensi dell'art. 14, n. 1, di detto regolamento, « gli Stati membri possono accordare alle organizzazioni di produttori, nei tre anni successivi alla data della loro costituzione, aiuti destinati ad incoraggiarne la costituzione e ad agevolarne il funzionamento, purché tali organizzazioni offrano una garanzia sufficiente quanto alla durata ed efficacia della loro azione ». L'art. 36, n. 2, del medesimo regolamento dispone che « gli aiuti concessi dagli Stati membri conformemente all'art. 14, n. 1, sono rimborsati dal FEAOG, sezione « orientamento », fino a concorrenza del 50% del loro importo ». Le decisioni sulle domande di rimborso sono prese dalla Commissione previa consultazione del comitato del Fondo.

4 Avendo constatato ritardi nel rispetto di detto termine triennale, con documento 13 dicembre 1977 la Commissione ha ricordato agli Stati membri che, ai fini del rimborso da parte del FEAOG, la domanda di aiuti, la concessione nonché il versamento di questi da parte dello Stato membro dovevano intervenire nel corso dei tre anni che seguono la costituzione di un'organizzazione, per salvaguardare la loro finalità di aiuti di avviamento. Tuttavia, onde tener conto delle difficoltà incontrate, segnatamente dall'Italia, per l'osservanza di detto termine, con nota 30 luglio 1980 la Commissione ha accettato di considerare come « dies a quo » la data di riconoscimento dell'organizzazione dei produttori, precisando che a partire dal 1981 i rimborsi sarebbero stati ammessi solo a condizione che nel corso dei tre anni successivi alla data di costituzione dell'organizzazione avessero avuto luogo la concessione e il pagamento degli aiuti per i primi due anni di funzionamento e che la concessione e il pagamento di questi per il terzo anno di funzionamento fossero avvenuti entro e non oltre il quarto anno dalla data di costituzione.

5 Avendo versato nel 1984 un importo di 5 870 764 800 LIT a titolo di aiuti ex art. 14, n. 1, la Repubblica italiana ha chiesto alla Commissione, il 12 dicembre 1985, il rimborso del 50% di detto importo. Con la decisione impugnata la Commissione ha accettato di porre a carico del FEAOG solo l'importo di 700 924 892 LIT, avendo constatato l'inosservanza da parte delle autorità italiane dei termini indicati nella nota 30 luglio 1980 in 27 su 32 casi di aiuti versati.

6 Prima della decisione controversa, la Commissione aveva confermato la propria posizione al governo italiano, con note in data 20 marzo e 17 luglio 1987, cioè che i termini indicati nella nota 30 luglio 1980, pur non espressamente previsti dal regolamento n. 1035/72, trovavano fondamento nell'art. 14, n. 1, ai sensi del quale gli aiuti alle organizzazioni di produttori sono destinati ad incoraggiarne la costituzione e ad agevolarne il funzionamento, di guisa che un aiuto pagato dopo quattro anni non potrebbe più costituire un aiuto di avviamento.

7 Per una più ampia illustrazione degli antefatti della controversia, dello svolgimento del procedimento nonché dei mezzi e degli argomenti delle parti si fa rinvio alla relazione d'udienza. Questi elementi del fascicolo sono richiamati solo nella misura necessaria alla comprensione del ragionamento della Corte.

8 In via principale, il governo italiano deduce tre motivi di ricorso: 1) difetto di motivazione della decisione impugnata, 2) violazione e falsa applicazione degli artt. 14 e 36 del regolamento n. 1035/72 e 3) eccesso di potere, in cui sarebbe incorsa la Commissione esercitando, nel fissare il termine di pagamento, un potere non attribuitole da alcuna norma del regolamento ed il cui fondamento essa ha tratto dall'errata interpretazione dell'art. 14, n. 1. Essendo in gran parte analoghi, il secondo e il terzo motivo verranno esaminati congiuntamente.

9 Come motivo in subordine, il governo italiano deduce inoltre che, anche se validamente apposto, il termine di pagamento degli aiuti stabilito dalla decisione impugnata avrebbe dovuto decorrere tuttavia dal riconoscimento delle organizzazioni e non dalla loro costituzione.

Sul motivo relativo al difetto di motivazione

10 Il governo italiano fa valere che la decisione impugnata, ove non si menziona neppure l'importo del rimborso richiesto, non è sufficientemente motivata poiché non precisa le ragioni per le quali è stato concesso un rimborso inferiore a quello reclamato. In proposito esso ritiene che, sebbene il penultimo « considerando » della decisione precisi che l'importo a carico del FEAOG è stato determinato secondo i criteri comunicati alle autorità italiane con la nota della Commissione 17 luglio 1987, una motivazione « per relationem » non sarebbe sufficiente nella fattispecie.

11 Si deve ricordare al riguardo che la Corte ha già affermato (vedasi sentenza 27 gennaio 1981, Repubblica italiana/Commissione, causa 1251/79, Racc. pag. 205 e, da ultimo, sentenza 24 marzo 1988, Regno Unito/Commissione, causa 247/85, Racc. pag. 1749) che le decisioni di liquidazione dei conti non esigono una motivazione dettagliata qualora il governo interessato sia stato strettamente associato al procedimento di elaborazione della decisione e conosca quindi i motivi per cui la Commissione ritiene non dover imputare al FEAOG la somma controversa.

12 Nel caso di specie, va rilevato che il penultimo « considerando » della decisione impugnata si richiama alla nota 17 luglio 1987 ove la Commissione ha ribadito la

propria posizione sul termine di pagamento già espressa in una nota del 30 luglio 1980. Come risulta dagli atti di causa, detta nota conclude un fitto carteggio su tale soggetto, intercorso fra le parti per oltre sette anni. È pertanto pacifico che, essendo stato strettamente associato al procedimento di elaborazione della decisione impugnata, il governo italiano è a conoscenza dei motivi per cui la Commissione ritiene di non dover imputare al FEAOG l'importo controverso.

13 Ciò considerato, il motivo relativo all'insufficienza di motivazione dev'essere respinto.

Sui motivi relativi alla violazione e falsa applicazione degli artt. 14 e 36 del regolamento n. 1035/72

14 Il governo italiano avanza al riguardo una duplice argomentazione. Innanzitutto, esso afferma che l'art. 14 non impone alcun termine per il pagamento dell'aiuto. Il periodo triennale ivi menzionato varrebbe solo come riferimento per la determinazione dell'ammontare del contributo. In secondo luogo, esso desume che, pur essendo opportuno che il pagamento sia effettuato il più rapidamente possibile per agevolare l'esistenza dell'organizzazione nella fase iniziale, ciò non significa che debba avvenire entro un termine di tre anni, essendo idoneo a raggiungere lo scopo della regolamentazione comunitaria anche un pagamento successivo.

15 La Commissione ribatte di essersi sempre fondata sulla necessità di rispettare il termine triennale, non perché si tratti di un termine perentorio stabilito dalla regolamentazione comunitaria, ma in quanto l'osservanza di detto termine costituisce il solo mezzo per realizzare le finalità perseguite dall'art. 14, n. 1. Essa sottolinea che ciononostante, per tener conto delle difficoltà prospettate dalle autorità italiane, con la nota 30 luglio 1980 ha reso meno rigide le condizioni di decorrenza e di durata del termine di pagamento. Essa osserva infine che se accettasse un termine di sei, sette od otto anni dalla costituzione delle organizzazioni di produttori, questo non potrebbe in alcun modo essere considerato un termine ragionevole.

16 A tale riguardo, se è incontestabile che l'art. 14, n. 1, non pone un termine esplicito per il pagamento degli aiuti di cui trattasi e che l'espressione « (...) accordare

(...) aiuti (...) » non è esente da equivoci, è vero però che dalla lettera stessa della disposizione si evince che gli aiuti ivi previsti sono destinati ad agevolare l'avviamento delle organizzazioni di produttori, delle quali — come emerge dal decimo e undicesimo « considerando » — il regolamento n. 1035/72 favorisce la costituzione, al fine di contribuire al conseguimento degli obiettivi dell'organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofrutticoli. La norma si riferisce infatti ad aiuti che gli Stati membri possono accordare alle organizzazioni di produttori, nei tre anni successivi alla data della loro costituzione, allo scopo di incoraggiarne la costituzione ed agevolarne il funzionamento, purché tali organizzazioni offrano una garanzia sufficiente quanto alla durata e all'efficacia della loro azione.

17 Tuttavia, perché si possa realizzare un tale obiettivo è necessario che detti aiuti non soltanto siano concessi a breve termine, ma anche rapidamente erogati alle organizzazioni interessate, di guisa che queste possano disporne effettivamente e ne risulti così aumentata la probabilità di una loro azione efficace. Un termine breve di pagamento sembra quindi necessario per realizzare l'obiettivo assegnato a questi aiuti dal regolamento n. 1035/72.

18 Riguardo all'eventuale finanziamento comunitario degli aiuti fino a concorrenza del 50% a carico del FEAOG, va osservato che la gestione di questi fondi compete alla Commissione, ex art. 11 del regolamento del Consiglio 21 aprile 1970, n. 729, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU L 94, pag. 13), le cui disposizioni si applicano ai mercati di ortofrutticoli in causa, in virtù dell'esplicito rinvio operato dall'art. 36, n. 1, del regolamento n. 1035/72. La Commissione ha inoltre il potere di imporre regole agli Stati membri nell'ambito dei conti del FEAOG, in forza dell'art. 7 del regolamento n. 729/70.

19 Va quindi riconosciuto che nella fattispecie la Commissione aveva il potere di precisare, fissando un termine di pagamento, la portata di una norma di carattere generale come l'art. 14, n. 1, trattandosi di una precisazione necessaria per conservare agli aiuti di cui è causa la loro finalità di aiuti di avviamento. Occorre però sottolineare che un tale potere va esercitato attraverso istruzioni generali le quali, stabilite previa consultazione degli interessati, debbono essere loro tempestivamente comunicate; detta condizione è stata rispettata nel caso di specie, come risulta dalle note 13 dicembre 1977 e 30 luglio 1980 di cui agli atti di causa.

20 Va poi osservato che in forza del principio di leale cooperazione fra le amministrazioni comunitarie e nazionali, sancito dall'art. 5 del trattato CEE, per assicurare la corretta attuazione del diritto comunitario nell'interesse degli operatori economici, le amministrazioni nazionali debbono vegliare sulla realizzazione dell'obiettivo del regime di aiuti comunitari in causa. Esse, pertanto, sono tenute a procedere al pagamento entro un termine breve che risponda alla finalità di aiuti di avviamento assegnata dal regolamento n. 1035/72, nella misura in cui il termine stabilito dalla Commissione sia ragionevole e non arbitrario.

21 In proposito, occorre sottolineare che durante l'udienza il rappresentante del governo italiano ha riconosciuto l'esigenza di rispettare un termine ragionevole di pagamento, ma non ha desistito dal contestare la durata del termine stabilito dalla Commissione nella nota 30 luglio 1980. Rimane quindi da esaminare se la durata di detto termine sia stata fissata in modo ragionevole e non arbitrario.

22 Al riguardo, va considerato che il termine di pagamento nella specie stabilito dalla Commissione — ossia tre anni per i primi due anni di funzionamento e quattro anni per il terzo anno di funzionamento, a decorrere dalla data di costituzione dell'organizzazione — è un termine ragionevole, poiché la sua durata appare sufficientemente lunga da consentire allo Stato membro interessato la disponibilità dei dati necessari per il calcolo dell'importo dell'aiuto da concedere ad una specifica organizzazione, senza che sia lesa la natura di aiuto all'avviamento di questa.

23 L'art. 14, n. 1, prevede infatti che per determinare il valore della produzione messa in commercio da un'organizzazione, dato sulla cui base si calcola l'importo dell'aiuto, occorre fondarsi sulla produzione media messa in commercio dai produttori aderenti durante i tre anni civili che precedono quello della loro adesione all'organizzazione nonché sui prezzi medi alla produzione ottenuti da tali produttori durante lo stesso periodo. Poiché in linea di principio ciascun produttore può disporre di questi dati all'atto della sua adesione, o poco tempo dopo, lo Stato membro interessato disponeva almeno di un anno per procedere alle varie formalità amministrative preliminari al pagamento dell'aiuto, termine che costituisce in ogni caso un termine ragionevole.

24 Resta ancora da esaminare l'argomento del governo italiano secondo il quale, anche ammettendo l'esistenza di un termine perentorio, taluni ritardi nel pagamento degli aiuti erano dovuti ad un'indagine conoscitiva della Commissione o a successivi controlli, decisi dalle autorità italiane sulla base dei risultati di detta indagine, al fine di verificare se le organizzazioni fossero conformi ai requisiti indicati dall'art. 14, n. 1.

25 L'argomento non può essere accolto. Per quel che riguarda l'indagine della Commissione che si è chiusa nel 1981, il governo italiano non è stato in grado di produrre, nemmeno a seguito di un quesito specifico postogli dalla Corte, elementi probatori dell'esistenza di un qualsivoglia nesso di causalità fra i ritardi nel pagamento degli aiuti e le indagini di cui sopra. Quanto alle verifiche operate dalle autorità italiane, va ricordato che nella sentenza 28 gennaio 1986, Repubblica italiana/Commissione (causa 129/84, Racc. pag. 309), la Corte ha già affermato che una decisione governativa di procedere ad un formale riconoscimento di diritto interno delle organizzazioni interessate, da parte delle autorità nazionali, mediante iscrizione delle organizzazioni riconosciute in un registro, non poteva influire sull'applicazione del diritto comunitario. Pertanto, non possono essere presi in considerazione gli eventuali ritardi imputabili a verifiche relative alle condizioni nazionali di riconoscimento.

26 Ugualmente, non potrebbe essere accolto l'ultimo argomento avanzato dal governo italiano, secondo il quale i ritardi nell'erogazione degli aiuti si spiegherebbero con le difficoltà di pagamento sopraggiunte a causa di indisponibilità dei fondi. Infatti, secondo una giurisprudenza costante, uno Stato membro non può invocare norme, prassi o situazioni dell'ordinamento nazionale per giustificare l'inosservanza degli obblighi e dei termini stabiliti dal diritto comunitario.

27 Ne consegue che i motivi di violazione e falsa applicazione degli artt. 14 e 36 del regolamento n. 1035/72 debbono essere respinti.

Sul motivo invocato in subordine

28 Il governo italiano sostiene infine che, quand'anche fosse legittimo il termine di pagamento degli aiuti imposto dalla decisione impugnata, nondimeno esso do-

vrebbe decorrere dalla data di riconoscimento delle organizzazioni e non da quella di costituzione, dato il legittimo affidamento che la Commissione avrebbe determinato nel governo italiano con la nota 30 luglio 1980. Esso sottolinea che se la Commissione avesse considerato la data del riconoscimento, l'importo da rimborsare avrebbe dovuto essere aumentato di 158 524 000 LIT.

29 Rispondendo ad un quesito della Corte su tale punto, la Commissione ha riconosciuto la fondatezza di detto motivo e con lettera 14 giugno 1988 ha confermato che, previo esame della documentazione ricevuta dalle autorità italiane, era pronta a versare la somma di 158 524 650 LIT.

30 Ciò considerato, e avuto riguardo al legittimo affidamento ragionevolmente invocabile dal governo italiano a seguito della posizione assunta dalla Commissione nella nota 30 luglio 1980, il motivo dedotto in subordine deve essere accolto.

31 Risulta da quanto precede che la decisione impugnata va annullata nella parte in cui non ha posto a carico del FEAOG, sezione « orientamento », l'importo di 158 524 650 LIT a titolo di aiuti concessi alle organizzazioni di produttori di ortofrutticoli.

Sulle spese

32 Ai sensi dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Tuttavia, ai sensi del successivo § 3, se le parti soccombono rispettivamente su uno o più capi, la Corte può compensare in tutto od in parte le spese. Poiché il ricorso della Repubblica italiana è stato parzialmente accolto, le spese vanno compensate.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1) **La decisione della Commissione 5 novembre 1987, COM(87) 2027, relativa al rimborso alla Repubblica italiana da parte del FEAOG, sezione « orientamento », degli aiuti concessi alle organizzazioni di produttori di ortofrutticoli per l'anno 1984, ex art. 14, n. 1, del regolamento del Consiglio 18 maggio 1972, n. 1035, è annullata nella parte in cui la Commissione ha escluso dal rimborso da parte del FEAOG l'importo di 158 524 650 LIT a titolo di detti aiuti.**

2) **Per il resto il ricorso è respinto.**

3) **Ciascuna parte sopporterà le proprie spese.**

Due Slynn Kakouris Schockweiler

Koopmans Mancini Joliet Rodríguez Iglesias Díez de Velasco

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo il 14 novembre 1989.

Il cancelliere

J.-G. Giraud

Il presidente

O. Due