Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Quarta Sezione)

11 dicembre 2015 *

«FEASR — Spese escluse dal finanziamento — Sviluppo rurale — Rettifica finanziaria puntuale — Ammissibilità di spese effettuate per l'acquisto di materiale e attrezzature d'occasione — Regime derogatorio per le microimprese e le piccole e medie imprese — Articolo 55, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1974/2006»

Nella causa T-124/14,

Repubblica di Finlandia, rappresentata da J. Heliskoski e S. Hartikainen, in qualità di agenti,

ricorrente,

contro

Commissione europea, rappresentata da P. Aalto, J. Aquilina, P. Rossi e T. Sevón, in qualità di agenti,

convenuta,

avente ad oggetto una domanda di annullamento della decisione di esecuzione 2013/763/UE della Commissione, del 12 dicembre 2013, recante esclusione dal finanziamento dell'Unione europea di alcune spese sostenute dagli Stati membri nell'ambito del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) sezione garanzia, del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (GU L 338, pag. 81), nella parte in cui tale decisione esclude dal finanziamento dell'Unione nell'ambito del FEASR alcune spese sostenute dalla Repubblica di Finlandia, di importo pari a EUR 927 827,58, a causa della loro mancata conformità alle norme dell'Unione,

IL TRIBUNALE (Quarta Sezione),

composto da M. Prek, presidente, I. Labucka e V. Kreuschitz (relatore), giudici,

cancelliere: C. Heeren, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 12 giugno 2015,

ha pronunciato la seguente

* Lingua processuale: il finlandese.

Sentenza

Fatti

1 Dal 23 al 27 maggio 2011 la Commissione europea effettuava un controllo in loco in Finlandia (indagine RD1/2011/805/FI) concernente la misura M312 «Creazione e sviluppo delle microimprese».

2 Il 9 settembre 2011 la Commissione inviava alle autorità finlandesi una comunicazione, ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 885/2006 della Commissione, del 21 giugno 2006, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1290/2005 del Consiglio per quanto riguarda il riconoscimento degli organismi pagatori e di altri organismi e la liquidazione dei conti del FEAGA e del FEASR (GU L 171, pag. 90), con la quale le informava dei risultati di detto controllo. In tale comunicazione, la Commissione esponeva i motivi per i quali riteneva che le autorità finlandesi non avessero rispettato, nell'ambito del finanziamento delle spese di sviluppo rurale sostenute a partire dall'esercizio finanziario 2007, determinati requisiti del diritto dell'Unione europea, tra cui quelli derivanti dall'articolo 55, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1974/2006 della Commissione, del 15 dicembre 2006, recante disposizioni di applicazione del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (GU L 368, pag. 15), come modificato, e invitava dette autorità a precisare le condizioni in cui ritenevano ammissibili spese effettuate per l'acquisto di materiale d'occasione. Inoltre, la Commissione metteva in rilievo l'esistenza di carenze nella verifica della ragionevolezza delle spese di acquisto di taluni materiali d'occasione, ai sensi dell'articolo 26, paragrafo 2, lettera d), del regolamento (CE) n. 1975/2006 della Commissione, del 7 dicembre 2006, che stabilisce modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio per quanto riguarda l'attuazione delle procedure di controllo e della condizionalità per le misure di sostegno dello sviluppo rurale (GU L 368, pag. 74).

3 Con lettera del 3 novembre 2011, la Repubblica di Finlandia rispondeva alla Commissione che considerava di aver agito conformemente alle norme dell'Unione e, in particolare, all'articolo 55 del regolamento n. 1974/2006, dato che tale articolo autorizzerebbe gli Stati membri a stabilire le condizioni nelle quali le spese effettuate per l'acquisto di materiale d'occasione possono essere qualificate come spese ammissibili. In Finlandia tale possibilità sarebbe stata messa in atto dagli articoli 23 e 35 del decreto n. 632/2007, che fisserebbe al tempo stesso le condizioni di concessione dell'aiuto.

4 Con lettera del 16 gennaio 2012, la Commissione invitava le autorità finlandesi a una riunione bilaterale a Bruxelles (Belgio), che si è tenuta il 2 febbraio 2012. Con lettera del 29 febbraio 2012, la Commissione inviava alle autorità finlandesi il verbale di tale riunione, ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 2, del regolamento n. 885/2006, nonché una domanda di informazioni supplementari. Nell'allegato 1 di detta lettera, la Commissione, da un lato, esponeva i motivi per cui riteneva che il decreto n. 632/2007 non fosse compatibile con i requisiti previsti all'articolo 55, paragrafo 1, del regolamento n. 1974/2006 e, dall'altro, lamentava ancora una volta l'esistenza di carenze nella verifica della ragionevolezza delle spese di acquisto di alcuni materiali d'occasione.

5 Il 27 aprile 2012 le autorità finlandesi presentavano le proprie osservazioni sul verbale della riunione del 2 febbraio 2012 e la loro risposta alla richiesta di informazioni.

6 Il 13 maggio 2013 la Commissione inviava alle autorità finlandesi una comunicazione ufficiale risalente al 6 maggio precedente, a norma degli articoli 11, paragrafo 2, terzo comma, e 16, paragrafo 1, del regolamento n. 885/2006, la quale annunciava una rettifica finanziaria di importo totale pari a EUR 927 827,58 per il periodo compreso tra il 9 settembre 2009 e il 15 ottobre 2012. La Commissione esponeva i motivi per i quali riteneva che le autorità finlandesi non avessero rispettato, riguardo agli aiuti all'acquisto di materiale d'occasione, i requisiti posti dall'articolo 55, paragrafo 1, del regolamento n. 1974/2006 e dall'articolo 26, paragrafo 2, lettera d), del regolamento n. 1975/2006.

7 Il 19 giugno 2013 la Repubblica di Finlandia presentava all'organo di conciliazione una richiesta di conciliazione, in forza dell'articolo 16 del regolamento n. 885/2006. Con lettera del 5 settembre 2013, tale organo comunicava che non si sarebbe pronunciato su detta richiesta, poiché l'importo cui si riferiva la rettifica finanziaria era inferiore a un milione di euro.

8 Al punto 17.1 della relazione di sintesi del 18 novembre 2013, la Commissione sottolineava che, da un lato, per quanto concerne l'ammissibilità agli aiuti all'acquisto di materiale d'occasione, la prassi delle autorità finlandesi non soddisfaceva i requisiti dell'articolo 55, paragrafo 1, del regolamento n. 1974/2006, in quanto la Repubblica di Finlandia non aveva determinato e debitamente giustificato i casi particolari in cui il materiale d'occasione era eccezionalmente ammissibile a un finanziamento del FEASR. Al contrario, le disposizioni rilevanti del decreto n. 632/2007 prevederebbero una possibilità generale di investire in materiale d'occasione, la cui ammissibilità al finanziamento sarebbe valutata caso per caso in funzione del criterio, non chiaramente definito, dell'opzione «più favorevole da un punto di vista economico globale». Dall'altro lato, la Commissione rilevava che la verifica dei costi ragionevoli di finanziamento del materiale d'occasione presentava varie carenze e non corrispondeva ai requisiti dell'articolo 26, paragrafo 2, lettera d), del regolamento n. 1975/2006. Essa giungeva alla conclusione che doveva applicarsi una rettifica finanziaria del 100% riguardo agli aiuti all'acquisto di materiale d'occasione, corrispondente a un importo di EUR 927 827,58. Per quanto concerne la presenza di carenze nella verifica dei costi ragionevoli di finanziamento di materiale d'occasione, la Commissione proponeva una rettifica finanziaria del 10%, pari a un importo di EUR 14 208,31, che sarebbe stata tuttavia interamente assorbita dalla prima rettifica finanziaria.

9 Il 12 dicembre 2013 la Commissione adottava la decisione di esecuzione 2013/763/UE, recante esclusione dal finanziamento dell'Unione europea di alcune spese sostenute dagli Stati membri nell'ambito del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) sezione garanzia, del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (GU L 338, pag. 81) (in prosieguo: la «decisione impugnata»). Tale decisione veniva notificata alla Repubblica di Finlandia il 13 dicembre 2013, con il riferimento C(2013) 8743.

10 Nella decisione impugnata, facendo riferimento alla «relazione di sintesi [del 18 novembre 2013]» (punto 6 della decisione impugnata), la Commissione escludeva dal finanziamento, per gli esercizi finanziari compresi tra il 2009 e il 2012, le spese dichiarate dalla Repubblica di Finlandia per l'acquisto di materiale d'occasione nell'ambito della misura intitolata «Sviluppo rurale FEASR assi 1 + 3 – Misure orientate all'investimento (2007-2013)». In tale decisione la rettifica finanziaria di importo totale pari a EUR 927 827,58 è qualificata come «puntuale», nei limiti in cui è giustificata dalla «[m]ancata conformità all'articolo 55 del regolamento (…) n. 1974/2006». Nella misura in cui detta rettifica si basa sull'esistenza di «[c]arenze nella verifica della ragionevolezza dei costi», essa è qualificata come «forfettaria», a un tasso del 10%, corrispondente a un importo di EUR 14 208,31, ma non ha alcun «[i]mpatto finanziario» (v. articolo 1, in combinato disposto con l'allegato alla decisione impugnata, pagg. 98 e 99).

Procedimento e conclusioni delle parti

11 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria del Tribunale il 19 febbraio 2014, la Repubblica di Finlandia ha proposto il presente ricorso.

12 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Quarta Sezione) ha deciso di avviare la fase orale del procedimento.

13 Le parti hanno svolto le loro difese e risposto ai quesiti orali del Tribunale all'udienza che ha avuto luogo il 12 giugno 2015.

14 La Repubblica di Finlandia chiede che il Tribunale voglia:

— annullare la decisione impugnata, nella parte in cui la Commissione le chiede un rimborso del finanziamento di importo pari a EUR 927 827,58;

— condannare la Commissione alle spese.

15 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso in quanto infondato;

— condannare la Repubblica di Finlandia alle spese.

In diritto

Sull'oggetto della controversia

16 A sostegno del ricorso, la Repubblica di Finlandia fa valere sostanzialmente un motivo unico, relativo a una violazione dell'articolo 55, paragrafo 1, del regolamento n. 1974/2006.

17 In proposito, si deve precisare che, nella replica, la Repubblica di Finlandia ha confermato che il suo ricorso riguardava solamente la rettifica finanziaria puntuale applicata nella decisione impugnata. Ciò è avvalorato dal motivo di annullamento sollevato nel ricorso, che fa esclusivo riferimento all'articolo 55, paragrafo 1, del regolamento n. 1974/2006, e non all'articolo 26, paragrafo 2, lettera d), del regolamento n. 1975/2006, su cui si basava la rettifica finanziaria forfettaria. Pertanto, l'oggetto della presente controversia si limita alla legittimità dell'applicazione da parte della Commissione dell'articolo 55, paragrafo 1, del regolamento n. 1974/2006 per giustificare detta rettifica finanziaria puntuale.

18 La Repubblica di Finlandia ritiene che la Commissione disconosca il nesso esistente tra il primo comma, lettera b), dell'articolo 55, paragrafo 1, del regolamento n. 1974/2006 (in prosieguo: il «primo comma») e il secondo comma della medesima disposizione (in prosieguo: il «secondo comma»). Tale disposizione conferirebbe allo Stato membro un ampio potere discrezionale per decidere in merito all'ammissibilità al finanziamento di alcuni materiali e attrezzature d'occasione in quanto il secondo comma non fissa criteri che consentano di determinare se l'aiuto all'acquisto di materiale d'occasione possa essere «debitamente giustificato». Detto regolamento non richiederebbe nemmeno che lo Stato membro definisca con precisione ogni caso particolare in cui l'acquisto di materiale d'occasione è ammissibile. Inoltre, l'articolo 71, paragrafo 3, primo comma, del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (GU L 277, pag. 1), prevedrebbe espressamente che le norme di ammissibilità delle spese debbano essere fissate a livello nazionale. Pertanto, spetterebbe agli Stati membri fissare criteri più precisi per determinare i casi in cui l'aiuto all'acquisto di materiale d'occasione è debitamente giustificato. Secondo la Repubblica di Finlandia, le nozioni di «casi debitamente giustificati» e di «condizioni di ammissibilità» sono strettamente connesse, cosicché è impossibile applicarle indipendentemente l'una dall'altra. Sarebbe quindi sufficiente che lo Stato membro definisca le condizioni di ammissibilità e che queste siano soddisfatte perché la concessione dell'aiuto all'acquisto di materiale o attrezzature d'occasione sia debitamente giustificato.

19 La Commissione ribatte che il primo comma enuncia una norma generale secondo cui le spese ammissibili per investimenti finanziati dal FEASR sono limitate all'acquisto o al leasing con patto di acquisto di nuove macchine e attrezzature. In base al secondo comma, l'acquisto di materiale d'occasione può essere considerato spesa ammissibile solo in deroga al primo comma e in «casi

debitamente giustificati». Per tale motivo, lo Stato membro sarebbe tenuto a individuare in concreto, avvalendosi di una definizione a priori, i rari «casi debitamente giustificati» in cui un aiuto può essere concesso. Solo un'interpretazione del genere sarebbe conforme, da un lato, all'obiettivo dell'aiuto comunitario all'investimento agricolo, enunciato nel considerando 21 del regolamento n. 1698/2005 della Commissione, consistente nell'ammodernamento delle aziende agricole e nel miglioramento del loro rendimento economico mediante un più sapiente utilizzo dei fattori di produzione, inclusa l'introduzione di nuove tecnologie e di innovazione, e, dall'altro lato, agli obiettivi dell'aiuto concesso dal FEASR, previsti dal considerando 23 dello stesso regolamento, consistenti nell'incentivare i miglioramenti nei settori della trasformazione e della commercializzazione di prodotti agricoli e forestali primari. Il limite imposto agli aiuti all'acquisto di materiali d'occasione è altresì conforme all'obiettivo enunciato nell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), del regolamento n. 1698/2005, inteso ad accrescere la competitività del settore agricolo e forestale sostenendo la ristrutturazione, lo sviluppo e l'innovazione (v. anche considerando 46 di detto regolamento). In genere, tali obiettivi possono essere raggiunti solo realizzando investimenti in materiali nuovi.

20 L'interpretazione dell'articolo 55, paragrafo 1, del regolamento n. 1974/2006 sostenuta dalla Repubblica di Finlandia sarebbe contraria sia alla sua struttura, che stabilisce una norma generale e una deroga, sia alla «gerarchia normativa» tra questa norma e la deroga. Dal suo tenore letterale risulterebbe che l'aiuto all'acquisto di materiale d'occasione deroga alla norma generale relativa all'acquisto di materiale nuovo, che non richiede di per sé alcuna giustificazione specifica. Proprio per il carattere derogatorio di tale aiuto, gli Stati membri possono finanziare l'acquisto di materiale d'occasione solo in «casi debitamente giustificati», vale a dire adoperandosi maggiormente in termini di definizione e di motivazione. Orbene, l'interpretazione sostenuta dalla Repubblica di Finlandia amplierebbe l'ambito di applicazione della deroga a un punto tale da trasformarla in norma generale. In proposito, la Repubblica di Finlandia non potrebbe avvalersi di un potere discrezionale, in quanto il criterio dei «casi debitamente giustificati» deve essere interpretato in modo uniforme in tutti gli Stati membri e questi sono obbligati a rimanere nei limiti chiaramente definiti dal regolamento n. 1974/2006. L'applicazione della deroga prevista all'articolo 55, paragrafo 1, del regolamento n. 1974/2006 presupporrebbe quindi che lo Stato membro definisca correttamente a priori i «casi debitamente giustificati», vale a dire un numero limitato di casi chiaramente individuati. In tale contesto, la Commissione mette altresì in discussione l'argomento secondo cui i criteri dei «casi debitamente giustificati» e delle «condizioni alle quali l'acquisto di materiale d'occasione può essere considerato spesa ammissibile» sarebbero interconnessi e dovrebbero essere applicati congiuntamente. La Commissione giunge alla conclusione che la normativa finlandese omette di definire, conformemente all'articolo 55, paragrafo 1, del regolamento n. 1974/2006, i «casi debitamente giustificati» in cui l'aiuto può essere eccezionalmente concesso per l'acquisto di materiale d'occasione.

21 Il Tribunale ritiene necessario focalizzare la propria valutazione sulla fondatezza dell'interpretazione dell'articolo 55, paragrafo 1, del regolamento n. 1974/2006 adottata dalla Commissione nella decisione impugnata, in combinato disposto con la relazione di sintesi. Infatti, le parti non concordano, in via principale, sull'interpretazione che deve essere data al primo e al secondo comma nonché al rapporto esistente tra entrambi. Detto articolo prevede, in particolare, quanto segue:

«1. In caso di investimenti, le spese ammissibili sono limitate alle seguenti voci:

(…)

b) acquisto o leasing con patto di acquisto di nuove macchine e attrezzature, compresi i programmi informatici, fino a un massimo del loro valore di mercato. (…);

(…)

In deroga al primo comma, [lettera] b), e unicamente per le microimprese e le piccole e medie imprese (…), gli Stati membri possono, in casi debitamente giustificati, stabilire le condizioni alle quali l'acquisto di materiale d'occasione può essere considerato spesa ammissibile».

22 Secondo la Commissione, il primo comma stabilisce una norma generale secondo cui le «spese ammissibili» per investimenti finanziati dal FEASR «sono limitate (…) all'acquisto o al leasing con patto di acquisto di nuove macchine e attrezzature». In base al secondo comma, è solo «[i]n deroga al primo comma», ossia a detta norma generale, «e unicamente per le microimprese e le piccole e medie imprese» che «gli Stati membri possono, in casi debitamente giustificati, stabilire le condizioni alle quali l'acquisto di materiale d'occasione può essere considerato spesa ammissibile». Pertanto, ai fini dell'applicazione di tale deroga, lo Stato membro interessato sarebbe tenuto a individuare in concreto nella propria normativa interna, mediante una definizione a priori, i «casi debitamente giustificati» in cui un aiuto può essere eccezionalmente concesso per investire in materiale d'occasione.

23 Per contro, sebbene la Repubblica di Finlandia non contesti il carattere derogatorio in sé del secondo comma rispetto al primo, essa sostiene essenzialmente che tale deroga non deve essere intesa come un'eccezione di stretta interpretazione, bensì come un regime specifico per le microimprese e le piccole e medie imprese. Gli Stati membri, nell'esercizio del loro potere discrezionale, sarebbero liberi di creare tale regime, di cui possono definire il contenuto stabilendo le «condizioni» di ammissibilità delle spese ai fini dell'acquisto di materiale d'occasione. Queste condizioni sarebbero «strettamente connesse» ai «casi debitamente giustificati» che lo Stato membro potrebbe precisare nell'esercizio del suo potere discrezionale in mancanza di una definizione nel diritto dell'Unione. Sarebbe sufficiente che la normativa nazionale stabilisca dette «condizioni» di ammissibilità e che queste siano soddisfatte perché le spese effettuate per l'acquisto del materiale d'occasione rappresentino «casi debitamente giustificati».

24 Secondo una giurisprudenza costante, per rispondere alle questioni d'interpretazione così sollevate e per determinare la portata esatta delle disposizioni dell'articolo 55, paragrafo 1, del regolamento n. 1974/2006 nonché il rapporto esistente tra esse, si deve procedere a un'interpretazione letterale, teleologica, contestuale e storica (v., in tal senso, sentenze del 20 novembre 2002, Lagardère e Canal+/Commissione, T-251/00, Racc., EU:T:2002:278, punti da 72 a 83, e del 6 ottobre 2005, Sumitomo Chemical e Sumika Fine Chemicals/Commissione, T-22/02 e T-23/02, Racc., EU:T:2005:349, punti da 41 a 60).

Sull'interpretazione letterale dell'articolo 55, paragrafo 1, del regolamento n. 1974/2006

Sul carattere derogatorio del secondo comma

25 Nell'ambito di un'interpretazione letterale si deve esaminare la natura giuridica del primo e del secondo comma nonché quella del rapporto esistente tra essi. In tale contesto occorre considerare il fatto che le norme del diritto dell'Unione sono redatte in diverse lingue e che tutte le versioni linguistiche fanno fede; l'interpretazione di una norma dell'Unione comporta quindi il raffronto di tali versioni (v., in tal senso, sentenze del 6 ottobre 1982, Cilfit e a., 283/81, Racc., EU:C:1982:335, punto 18, e del 7 novembre 2007, Germania/Commissione, T-374/04, Racc., EU:T:2007:332, punto 95).

26 Orbene, come riconosciuto dalle parti, in particolare, in udienza, un confronto delle diverse versioni linguistiche non consente di chiarire maggiormente la portata dell'articolo 55, paragrafo 1, del regolamento n. 1974/2006 e, segnatamente, il significato del nesso specifico esistente tra il primo e il secondo comma.

27 Riguardo ai termini «[i]n deroga» previsti nel secondo comma, essi possono o significare la limitazione dell'ambito di applicazione di una norma generale stabilendo una norma distinta per una o varie ipotesi astrattamente determinate, formalizzata nelle massime specialia generalibus derogant e legi speciali per generalem non derogatur, e, pertanto, un'eccezione in senso stretto, oppure fare riferimento alla decisione dell'autore della normativa di cui trattasi di non applicare la norma generale a determinate situazioni o a taluni destinatari e di assoggettarli a un regime distinto e specifico al di fuori del suo ambito di applicazione.

28 Infatti, è pacifico tra le parti che il primo comma costituisce la norma principale o generale e che il secondo comma prevede una soluzione differente per le microimprese e le piccole e medie imprese, ciò che consente di qualificarlo, in ogni caso, come norma derogatoria. Orbene, come affermato al punto 27 della presente sentenza, tale qualifica non equivale necessariamente a quella di eccezione in senso stretto, ma può indicare l'esistenza di un regime specifico e distinto rispetto al regime stabilito dalla norma principale o generale. Pertanto, i termini inglese «derogation», italiano «deroga» e portoghese «derrogação» non sono sempre sinonimi di «exception», «eccezione» ed «exceção». Parimenti, i termini tedesco «abweichend» e neerlandese «[i]n afwijking» significano «differente» o «divergente» senza indicare necessariamente un'eccezione. Infine, l'espressione spagnola «no obstante» significa «tuttavia», ciò che può, ma non necessariamente deve, fare riferimento a un'eccezione in senso stretto.

29 La questione della qualifica del secondo comma come eccezione in senso stretto o come norma derogatoria che prevede la possibilità di stabilire un regime distinto e specifico per le microimprese e le piccole e medie imprese non può nemmeno essere risolta in ragione del fatto che nella maggior parte delle versioni linguistiche equivalenti ai termini «in deroga» sono separati, mediante la congiunzione «e», dalla seconda parte della frase, la quale fa riferimento, utilizzando l'avverbio «unicamente» (only; exclusivamente; uniquement; alleen), alle microimprese e alle piccole e medie imprese. Infatti, da ciò non risulta con chiarezza se l'intenzione del legislatore dell'Unione sia quella di riconoscere tale eccezione in senso stretto oppure soltanto quella di autorizzare lo Stato membro a istituire un regime derogatorio e specifico per le microimprese e le piccole e medie imprese, dato che i termini «in deroga» e «e unicamente», considerati complessivamente, possono essere interpretati in entrambi i sensi. Di conseguenza, la coesistenza, nella stessa frase, dei due elementi limitativi summenzionati non fornisce alcuna indicazione sufficientemente chiara e precisa sulla questione se il secondo comma costituisca un'eccezione in senso stretto o una mera norma derogatoria che prevede la possibilità di stabilire un regime distinto e specifico per le microimprese e le piccole e medie imprese.

30 Ne consegue che, nel caso di specie, non si applica necessariamente la giurisprudenza, ispirata al principio di diritto romano singularia non sunt extendenda, secondo la quale le norme dell'Unione che prevedono eccezioni vanno interpretate restrittivamente al fine di preservare l'effetto utile della norma generale cui esse derogano (v., in tal senso, sentenze del 13 dicembre 2001, Heininger, C-481/99, Racc., EU:C:2001:684, punto 31 e giurisprudenza ivi citata, e del 13 dicembre 2012, BLV Wohn- und Gewerbebau, C-395/11, Racc., EU:C:2012:799, punti 40 e 41 e giurisprudenza ivi citata), dal momento che tale interpretazione restrittiva non è necessaria se il secondo comma deve essere qualificato come norma derogatoria che prevede la possibilità di stabilire un regime distinto e specifico per le microimprese e le piccole e medie imprese.

31 Pertanto, un'interpretazione letterale non consente di determinare se il secondo comma costituisca un'eccezione di stretta interpretazione ai sensi della giurisprudenza contemplata al punto 30 della presente sentenza, come fa valere, in sostanza, la Commissione, ma consente unicamente di affermare che esso prevede una norma specifica per le microimprese e le piccole e medie imprese.

Sul nesso esistente tra i criteri dei «casi debitamente giustificati» e delle «condizioni» di ammissibilità

32 Riguardo alla portata esatta del secondo comma, occorre ricordare che le parti non concordano sulla questione se esso si applichi solamente a situazioni eccezionali, che, inoltre, devono essere specificamente e previamente definite dallo Stato membro nella propria normativa interna, o se rivesta una portata più ampia che includa, in linea di principio, tutte le situazioni che, secondo la valutazione delle autorità nazionali competenti, soddisfano le «condizioni» di ammissibilità previste nella normativa interna, e pertanto queste condizioni rappresentano di per sé «casi debitamente giustificati», qualora dette autorità decidano di applicarle e motivino la loro applicazione in conformità con gli obiettivi perseguiti dalle norme di cui trattasi.

33 Occorre anzitutto rilevare, in proposito, che, in base alla formulazione univoca del secondo comma, qualunque sia la versione linguistica, gli Stati membri dispongono di un potere discrezionale per quanto concerne la creazione e l'attuazione di un regime distinto e specifico per le microimprese e le piccole e medie imprese, poiché, a tal fine, «possono (…) stabilire le condizioni alle quali l'acquisto di materiale d'occasione può essere considerato spesa ammissibile». Del pari, è pacifico che il criterio dei «casi debitamente giustificati» non è definito nel diritto dell'Unione e che, pertanto, gli Stati membri dispongono di un potere discrezionale anche per quanto riguarda la precisazione di tali casi, tranne quando si tratta di stabilire le «condizioni» di ammissibilità.

34 Inoltre, è vero che il legislatore dell'Unione ha inteso attribuire un significato proprio e distinto ai criteri dei «casi debitamente giustificati», da un lato, e delle «condizioni» di ammissibilità, dall'altro. Orbene, tale circostanza non consente di per sé di giustificare l'interpretazione data dalla Commissione al criterio dei «casi debitamente giustificati», vale a dire l'asserita necessità che lo Stato membro adotti una normativa di portata generale che definisca a priori i casi precisi in cui l'acquisto di materiale d'occasione può essere considerato spesa ammissibile. Al contrario, considerata la struttura del secondo comma, il criterio dei «casi debitamente giustificati» è immediatamente connesso alla facoltà e al potere discrezionale dello Stato membro («possono, in casi debitamente giustificati, stabilire») di istituire e attuare un regime distinto e specifico per le microimprese e le piccole e medie imprese. In proposito, è del resto irrilevante il fatto che, in particolare, le versioni danesi («I behørigt begrundede tilfælde») e portoghesi («Em casos devidamente fundamentados») menzionino il criterio dei «casi debitamente giustificati» all'inizio del secondo comma.

35 Alla luce di quanto precede, il criterio dei «casi debitamente giustificati» si limita a qualificare il modo in cui lo Stato membro dovrebbe esercitare il proprio potere discrezionale ai sensi del secondo comma, e, soprattutto, motivare tale esercizio. In altri termini, ogni volta che lo Stato membro ritenga opportuno avvalersi della propria facoltà e di detto potere discrezionale, è tenuto o, nell'ambito di un'eventuale decisione di adottare norme di portata generale, o, nell'ambito di un'eventuale decisione relativa a un caso individuale di acquisto di materiale d'occasione, a fornire i motivi rilevanti a sostegno della sua decisione per soddisfare detto criterio e consentire alla Commissione un controllo al riguardo. È giocoforza rilevare che tale considerazione vale anche per l'insieme delle versioni linguistiche del secondo comma e che essa è sufficiente per garantire alla Commissione la possibilità di esercitare un controllo a posteriori adeguato dell'esercizio da parte dello Stato membro del proprio potere discrezionale ai sensi del secondo comma, conformemente agli obiettivi delle norme rilevanti dell'Unione (v. altresì i seguenti punti 40 e 41).

36 Infine, se il legislatore dell'Unione avesse avuto l'intenzione di stabilire una norma corrispondente all'interpretazione sostenuta dalla Commissione, avrebbe dovuto indicare chiaramente che lo Stato membro era tenuto a emanare norme di portata generale che precisassero a priori l'insieme dei casi in cui il finanziamento dell'acquisto di materiale d'occasione poteva considerarsi ammissibile, il che, tuttavia, non è il caso del secondo comma. Orbene, conformemente al principio della certezza del diritto, gli amministrati, tra cui gli Stati membri, non devono vedersi pregiudicati da difficoltà d'interpretazione dovute a una normativa imprecisa che prevede conseguenze finanziarie per loro svantaggiose (v., in tal senso e per analogia, sentenze del 29 aprile 2004, Sudholz, C-17/01, Racc.,

EU:C:2004:242, punto 34 e giurisprudenza ivi citata; del 7 giugno 2005, VEMW e a., C-17/03, Racc., EU:C:2005:362, punto 80, e dell'11 giugno 2015, Berlington Hungary e a., C-98/14, Racc., EU:C:2015:386, punto 77 e giurisprudenza ivi citata).

37 Ciò considerato, nell'ambito di un'interpretazione letterale, si deve respingere l'argomento della Commissione in base al quale, in sostanza, da un lato, il secondo comma costituisce un'eccezione di stretta interpretazione rispetto alla norma generale o principale enunciata nel primo comma e, dall'altro, lo Stato membro deve fornire a priori, in una normativa di portata generale, in forza del criterio dei «casi debitamente giustificati», una motivazione precisa che definisca tali casi e che giustifichi l'applicazione delle diverse «condizioni» di ammissibilità stabilite in detta normativa per evitare che la portata delle asserite eccezioni privi di contenuto la norma generale e pregiudichi il suo effetto utile.

Sull'interpretazione teleologica dell'articolo 55, paragrafo 1, del regolamento n. 1974/2006

38 Nell'ambito di un'interpretazione teleologica, occorre tener conto dell'obiettivo generale perseguito dai regolamenti nn. 1698/2005 e 1974/2006, vale a dire il «sostegno allo sviluppo rurale».

39 I considerando 21 e 23 del regolamento n. 1698/2005 precisano tale obiettivo, in particolare, nel seguente modo:

> «(21) Gli aiuti comunitari agli investimenti hanno come finalità l'ammodernamento delle aziende agricole e il miglioramento del loro rendimento economico mediante un più sapiente utilizzo dei fattori di produzione, inclusa l'introduzione di nuove tecnologie e di innovazione, il perseguimento della qualità, i prodotti biologici e la diversificazione intra ed extra-aziendale, anche verso settori non alimentari come le colture energetiche (…)
>
> (23) Occorre incentivare i miglioramenti nei settori della trasformazione e della commercializzazione di prodotti agricoli e forestali primari sostenendo gli investimenti finalizzati a rendere tali settori più efficienti, a promuovere la produzione di energia rinnovabile da biomasse agricole e forestali, ad introdurre nuove tecnologie e innovazione, ad aprire nuovi sbocchi di mercato per i prodotti agricoli e forestali, a migliorare la qualità, ad elevare i livelli di protezione ambientale, sicurezza sul lavoro, igiene e benessere degli animali, a seconda dei casi, rivolgendosi, come regola generale, alle microimprese, alle piccole e medie imprese ed alle altre imprese al di sotto di una determinata dimensione, che sono maggiormente in grado di accrescere il valore aggiunto della produzione locale, e semplificando nel contempo le condizioni per poter fruire degli aiuti agli investimenti rispetto a quelle previste dal regolamento (CE) n. 1257/1999».

40 Pertanto, l'obiettivo principale del regolamento n. 1698/2005 è di consentire l'ammodernamento e il miglioramento del rendimento economico delle imprese, tra cui, segnatamente, le piccole e medie imprese (PMI), nel settore agricolo, in particolare, favorendo l'adozione di nuove tecnologie e l'innovazione. Tuttavia, tale finalità non richiede necessariamente ed esclusivamente l'investimento in macchine e attrezzature nuove o innovatrici per quanto concerne le PMI. È vero che il finanziamento di tale investimento è idoneo a promuovere l'ammodernamento e la competitività delle PMI, ciò che è altresì connesso all'obiettivo di contribuire al miglioramento della qualità della vita e del lavoro nelle zone rurali, alla promozione della diversificazione delle attività economiche e alla tutela dell'ambiente mediante tecnologie innovatrici. Resta cionondimeno il fatto che, nel caso delle PMI, che costituiscono la maggioranza degli operatori attivi in tale settore, alle quali fa riferimento la parte finale del considerando 23 del regolamento n. 1698/2005, e i cui mezzi finanziari sono generalmente inferiori a quelli delle grandi imprese, l'investimento in macchine e attrezzature nuove non è sempre idoneo a contribuire al raggiungimento di detti obiettivi. Pertanto, l'acquisto di materiale d'occasione di elevato livello tecnico a un prezzo ridotto, o perfino di un livello tecnico superiore a quello di

alcuni materiali nuovi, può soddisfare ugualmente le necessità di dette imprese e contribuire anche maggiormente al loro sviluppo tecnologico ed economico nel senso dell'ammodernamento previsto del settore agricolo.

41 In tale prospettiva, la facoltà degli Stati membri di prevedere e di attuare un regime distinto e specifico per le microimprese e le piccole e medie imprese riguardo all'acquisto di materiale d'occasione rientra pienamente negli obiettivi dei regolamenti nn. 1698/2005 e 1974/2006 e non richiede quindi, contrariamente a quanto afferma la Commissione, un'interpretazione restrittiva delle norme di detto regime alla luce dei citati obiettivi. Cionondimeno, il criterio dei «casi debitamente giustificati» che figura nel secondo comma deve essere interpretato in conformità con tali obiettivi per evitare che lo Stato membro si avvalga del proprio potere discrezionale in base al secondo comma in funzione di considerazioni estranee a detti obiettivi e per consentire alla Commissione di effettuare un controllo efficace al riguardo.

42 Di conseguenza, l'interpretazione teleologica non è idonea a rimettere in discussione il risultato dell'analisi letterale del secondo comma.

Sull'interpretazione contestuale dell'articolo 55, paragrafo 1, del regolamento n. 1974/2006

43 É giocoforza rilevare che un'interpretazione contestuale al di fuori dell'ambito normativo stabilito nell'articolo 55, paragrafo 1, del regolamento n. 1974/2006 non consente di inficiare o di confermare il risultato dell'analisi letterale del secondo comma.

44 In proposito, dall'articolo 71, paragrafo 3, primo comma, del regolamento n. 1698/2005 risulta che gli Stati membri sono competenti per fissare «[l]e norme sull'ammissibilità delle spese» nell'ambito del sostegno allo sviluppo rurale da parte del FEASR. Sebbene tale articolo indichi che gli Stati membri devono, in linea di principio, adottare, a tal fine, norme di portata generale, da ciò non deriva tuttavia che tali Stati dispongano di un potere discrezionale illimitato nella fissazione di dette norme né che queste ultime debbano avere un determinato contenuto. Soprattutto, spetta agli Stati membri rispettare i requisiti e i limiti posti dalle norme dell'Unione che sono specificamente applicabili in tale contesto e che addirittura costituiscono la base giuridica concreta dell'attività normativa di cui trattasi. È il caso dell'articolo 55, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento n. 1974/2006, che costituisce la lex specialis rispetto all'articolo 71, paragrafo 3, primo comma, del regolamento n. 1698/2005, ma che lascia tuttavia un ampio potere discrezionale agli Stati membri (v. punto 33 supra). Del pari, sebbene l'articolo 5, paragrafo 7, del medesimo regolamento, in base al quale «[g]li Stati membri garantiscono che le operazioni finanziate dal FEASR siano conformi al trattato [FUE]», in combinato disposto con gli articoli 310, paragrafo 5, TFUE e 317, primo comma, TFUE, e con l'articolo 4, paragrafo 3, TUE, richieda alle autorità nazionali di cooperare lealmente con la Commissione nel rispetto del principio della sana gestione finanziaria per l'attuazione del bilancio dell'Unione, questi obblighi generali non apportano precisazioni utili ai fini dell'interpretazione controversa dell'articolo 55, paragrafo 1, del regolamento n. 1974/2006.

45 Pertanto, da dette norme e principi generali non si può dedurre una lettura più precisa del secondo comma, in particolare dei criteri dei «casi debitamente giustificati» e delle «condizioni» di ammissibilità e del nesso tra essi esistente nell'ambito dell'articolo 55, paragrafo 1, del regolamento n. 1974/2006, che andrebbe al di là dei risultati delle interpretazioni letterale e teleologica previste ai punti da 25 a 42 della presente sentenza.

46 Di conseguenza, dette disposizioni non apportano maggiori chiarimenti riguardo alla comprensione di tali criteri.

Sull'interpretazione dell'articolo 55, paragrafo 1, del regolamento n. 1974/2006 alla luce delle disposizioni anteriori e posteriori

47 Nell'ambito dell'interpretazione dell'articolo 55, paragrafo 1, del regolamento n. 1974/2006 alla luce delle disposizioni anteriori, occorre fare riferimento alle norme rilevanti applicabili prima dell'entrata in vigore dei regolamenti nn. 1698/2005 e 1974/2006.

48 In proposito, erano in vigore il regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio, del 17 maggio 1999, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) e che modifica ed abroga taluni regolamenti (GU L 160, pag. 80), e i regolamenti (CE) nn. 445/2002 e 817/2004 della Commissione, del 26 febbraio 2002 e del 29 aprile 2004, recanti disposizioni di applicazione del regolamento n. 1257/1999 (GU L 74, pag. 1 e GU L 153, pag. 30). A differenza dell'articolo 55, paragrafo 1, del regolamento n. 1974/2006, l'articolo 22, primo comma, lettera b), del regolamento n. 445/2002 non conteneva norme esplicite relative all'acquisto di materiale d'occasione o alle PMI, ma riguardava solamente le spese ammissibili concernenti «le macchine e attrezzature nuove, compresi i programmi informatici». Lo stesso valeva per l'articolo 27 del regolamento n. 817/2004.

49 Per contro, l'ammissibilità delle spese di acquisto di materiale d'occasione era prevista nell'ambito dei fondi strutturali, vale a dire nella norma n. 4 del regolamento (CE) n. 1685/2000 della Commissione, del 28 luglio 2000, recante disposizioni di applicazione del regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio per quanto riguarda l'ammissibilità delle spese concernenti le operazioni cofinanziate dai Fondi strutturali (GU L 193, pag. 39). Lo stesso valeva per la norma n. 4 del regolamento (CE) n. 448/2004 della Commissione, del 10 marzo 2004, che modifica il regolamento (CE) n. 1685/2000 recante disposizioni di applicazione del regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio per quanto riguarda l'ammissibilità delle spese concernenti le operazioni cofinanziate dai Fondi strutturali e che revoca il regolamento (CE) n. 1145/2003 (GU L 72, pag. 66).

50 Ne risulta che prima dell'entrata in vigore dei regolamenti nn. 1698/2005 e 1974/2006, l'ammissibilità dei costi relativi al materiale d'occasione era oggetto della normativa attinente ai fondi strutturali, ma era esclusa dall'ambito di applicazione del regolamento n. 1257/1999.

51 Inoltre, occorre precisare che i regolamenti nn. 1698/2005 e 1974/2006 sono stati sostituiti dal regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 (GU L 347, pag. 487), nonché dal regolamento delegato (UE) n. 807/2014 della Commissione, dell'11 marzo 2014, che integra talune disposizioni del regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che introduce disposizioni transitorie (GU L 227, pag. 1). Sulla base della facoltà prevista all'articolo 45, paragrafo 6, del regolamento n. 1305/2013, la Commissione ha adottato l'articolo 13, lettera b), del regolamento delegato n. 807/2014, in forza del quale «gli Stati membri stabiliscono nei loro programmi di sviluppo rurale le condizioni alle quali l'acquisto di attrezzature di seconda mano può essere considerato una spesa ammissibile». Contrariamente all'articolo 55, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento n. 1974/2006, queste nuove norme non prevedono quindi né un regime specifico per le PMI né il criterio dei «casi debitamente giustificati». Inoltre, per quanto riguarda le condizioni di ammissibilità dell'acquisto di materiale d'occasione, esse richiedono esplicitamente l'adozione da parte degli Stati membri di norme di portata generale nell'ambito dei «loro programmi di sviluppo rurale».

52 Alla luce di tutte le suesposte considerazioni, occorre rilevare che non è possibile dedurre dalla genesi della normativa di cui trattasi né dalla normativa successiva alcuna conclusione riguardo alla portata esatta dell'articolo 55, paragrafo 1, del regolamento n. 1974/2006.

53 Infine, le norme divergenti relative ai fondi strutturali non sono tali nemmeno da incidere su detta valutazione, poiché l'articolo 39 del regolamento n. 445/2002 precisa che l'articolo 22 del medesimo regolamento costituisce una norma speciale rispetto alle norme – più generali – contenute nel regolamento n. 1685/2000, cosicché la Repubblica di Finlandia non può, ad ogni modo, far valere queste ultime norme.

Conclusione sull'interpretazione dell'articolo 55, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento n. 1974/2006

54 Tenuto conto di tutte le suesposte considerazioni e, in particolare, dell'analisi letterale esposta supra ai punti da 25 a 37 della presente sentenza, si deve concludere che l'articolo 55, paragrafo 1, del regolamento n. 1974/2006 deve essere interpretato nel senso che il secondo comma autorizza gli Stati membri, conferendo loro un potere discrezionale a tal fine, a istituire e ad attuare un regime derogatorio e specifico per le microimprese e le piccole e medie imprese precisando le condizioni in cui l'acquisto di materiale d'occasione può essere considerato spesa ammissibile, senza che lo Stato membro sia tenuto a definire in modo preciso e a priori, in una normativa di portata generale, i casi in cui l'investimento corrisponde a un «caso debitamente giustificato». Tuttavia, resta il fatto che quest'ultimo criterio richiede che lo Stato membro fornisca, nell'ambito dell'esercizio del suo potere discrezionale o nel quadro dell'adozione di una decisione con cui vengono stabilite norme di portata generale o nel contesto di una decisione relativa a un caso individuale, i motivi da cui emerga che tale decisione è stata adottata conformemente ai criteri e agli obiettivi della normativa pertinente interna e dell'Unione.

55 Di conseguenza, la decisione impugnata è inficiata da un errore di diritto laddove interpreta erroneamente l'articolo 55, paragrafo 1, del regolamento n. 1974/2006 e, pertanto, deve essere interamente annullata senza che sia necessario esaminare se anche la valutazione da parte della Commissione della conformità della normativa finlandese con detto articolo sia erronea. Infatti, al riguardo, è sufficiente precisare che la Commissione si limita a rimettere in discussione l'ambito di applicazione troppo ampio delle condizioni di ammissibilità dell'acquisto di materiale e attrezzature d'occasione nonché l'assenza di una previa e concreta definizione, nel decreto n. 632/2007, dei «casi debitamente giustificati», il che è dovuto, in particolare, alla sua erronea interpretazione dell'articolo 55, paragrafo 1, del medesimo regolamento.

Sulle spese

56 Ai sensi dell'articolo 134, paragrafo 1, del regolamento di procedura del Tribunale, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.

57 Poiché la Commissione è rimasta soccombente, occorre condannarla alle spese, conformemente alla domanda della Repubblica di Finlandia.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Quarta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) **La decisione di esecuzione 2013/763/UE della Commissione, del 12 dicembre 2013, recante esclusione dal finanziamento dell'Unione europea di alcune spese sostenute dagli Stati membri nell'ambito del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) sezione garanzia, del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), è annullata nella parte in cui esclude dal finanziamento dell'Unione a titolo del FEASR alcune spese sostenute dalla Repubblica di Finlandia, di importo pari a EUR 927 827,58, a causa della loro non conformità alle norme dell'Unione.**

2) **La Commissione europea è condannata alle spese.**

Prek Labucka Kreuschitz

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo l'11 dicembre 2015.

Firme

Indice

Fatti 1

Procedimento e conclusioni delle parti 3

In diritto 4

Sull'oggetto della controversia 4

Sull'interpretazione letterale dell'articolo 55, paragrafo 1, del regolamento n. 1974/2006 6

Sul carattere derogatorio del secondo comma 6

Sul nesso esistente tra i criteri dei «casi debitamente giustificati» e delle «condizioni» di ammissibilità 8

Sull'interpretazione teleologica dell'articolo 55, paragrafo 1, del regolamento n. 1974/2006 9

Sull'interpretazione contestuale dell'articolo 55, paragrafo 1, del regolamento n. 1974/2006 10

Sull'interpretazione dell'articolo 55, paragrafo 1, del regolamento n. 1974/2006 alla luce delle disposizioni anteriori e posteriori 11

Conclusione sull'interpretazione dell'articolo 55, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento n. 1974/2006 12

Sulle spese 12