CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE MARCO DARMON

presentate il 9 giugno 1992 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Il procedimento di assegnazione dei finanziamenti da parte della sezione orientamento del FEAOG (Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia), quale risulta dal regolamento (CEE) del Consiglio 15 febbraio 1977, n. 355 [1], costituisce l'oggetto principale del ricorso d'annullamento e per risarcimento danni proposto dalla società Borelli.

2. Previsto dall'art. 40, n. 4, del Trattato CEE ed istituito dal regolamento del Consiglio 4 aprile 1962, n. 25, relativo al finanziamento della politica agricola comune [2], il Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (in prosieguo: il «Fondo») costituisce «una parte del bilancio della Comunità» [3] che si accolla le spese derivanti da detta politica.

3. Corrispondendo da solo al 65-70% dell'intero bilancio generale della Comunità, il Fondo è finanziariamente il più importante dei tre fondi strutturali della Comunità [4].

4. La sezione «orientamento» finanzia «le azioni comuni decise allo scopo di realizzare gli obiettivi definiti all'art. 39, n. 1, lett. a) del Trattato, ivi comprese le modifiche di strutture necessarie al buon funzionamento del mercato comune (...)» [5].

5. Queste *azioni comuni* sono decise dal Consiglio che determina in particolare l'obiettivo da raggiungere, la natura delle realizzazioni da prevedere, la partecipazione del Fondo a tale azione comune, i presupposti economici e finanziari, la procedura da applicare [6].

6. In base a questo articolo [7], con il regolamento n. 355/77, il Consiglio ha istituito un'azione comune per il miglioramento delle modalità di trasformazione e di smercio dei prodotti agricoli. L'intervento del Fondo era previsto per una durata di cinque anni e per un costo previsionale di 400 milioni di unità di conto [8].

7. Mentre la sezione «garanzia» del Fondo finanzia per intero le spese imputabili, la sezione «orientamento» ne finanzia soltanto una parte; la differenza è a carico dei beneficiari e degli Stati membri [9], e ciò chiarisce

* Lingua originale: il francese.

1 — Regolamento relativo ad un'azione comune per il miglioramento delle modalità di trasformazione e di smercio dei prodotti agricoli (GU L 51 del 23.2.1977, pag. 1).

2 — GU n. 30 del 20.4.1962.

3 — Art. 1, n. 1, del regolamento (CEE) del Consiglio 21 aprile 1970, n. 729, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU L 94, pag. 13).

4 — V. *Jurisclasseur Europe*, fascicolo 1330, n. 2.

5 — V. art. 1, n. 3, del summenzionato regolamento del Consiglio n. 729/70.

6 — Loc. cit., art. 6.

7 — V. art. 1, n. 2, del regolamento n. 355/77.

8 — Loc. cit., art. 16, n. 3.

9 — Loc. cit., art. 17, n. 3.

come questi ultimi cooperino strettamente al procedimento di assegnazione dei finanziamenti [10].

8. Per questo le domande di contributo del Fondo devono essere inoltrate tramite lo Stato membro interessato [11] ed i progetti devono aver ottenuto il parere favorevole dello Stato membro nel cui territorio devono essere eseguiti per poter beneficiare del contributo del Fondo [12].

9. In occasione dell'azione comune di cui trattasi, il 16 dicembre 1988, la società Oleificio Borelli presentava al Fondo, tramite il competente ministero italiano, una domanda di contributo di 1 717 500 000 LIT per un investimento complessivo di 6,87 miliardi di LIT consistente nella costruzione di un oleificio in Pontedassio.

10. Tale domanda [13], che inizialmente aveva ottenuto il parere favorevole delle autorità italiane, non poteva in quel periodo fruire del contributo del FEAOG per l'anno 1989, per mancanza di fondi sufficienti in particolare nel corso di questo esercizio [14].

11. La società Borelli chiedeva ed otteneva il riporto della sua domanda di contributo all'anno finanziario 1990 [15].

12. Modificando la loro posizione iniziale, le autorità italiane comunicavano il 19 gennaio 1990 alla Commissione che con delibera 18 gennaio 1990, n. 109, il Consiglio regionale della regione Liguria aveva espresso parere *negativo* circa la domanda della società Borelli [16].

13. In detta delibera si rilevava soprattutto che il progetto non soddisfaceva i requisiti prescritti dall'art. 9 del regolamento n. 355/77, poiché i contratti di fornitura stipulati con i produttori di olive non offrivano sufficienti garanzie di autenticità.

14. Preso atto del parere negativo, la Commissione respingeva la domanda di contributo e ne dava notizia alla società Borelli con nota 21 dicembre 1990, n. 69915 [17].

15. Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 18 marzo 1991, la società Borelli ha proposto il seguente «ricorso»:

«Ricorso ex art. 173 del Trattato (...) e in subordine azione di risarcimento danni per responsabilità extracontrattuale ex artt. 178 e 215 dello stesso Trattato (...) contro — la Commissione (...) — la regione Liguria dello Stato italiano (...) *per ottenere la dichiarazione di nullità* del provvedimento della Commissione delle Comunità europee n. 69915 del 21 dicembre 1990, pervenuto alla società ricorrente il 10 gennaio 1991 (...) con il quale è stato preso atto che il contributo del FEAOG, sezione "orientamento", anno 1990, ex regolamento (CEE) n. 355/77, di cui al progetto n. 90.41. IT.153.0 non potrà essere concesso in quanto è stato revocato il

10 — V. terzo 'considerando' del regolamento n. 729/70.
11 — Art. 13, n. 1, del regolamento n. 355/77.
12 — Loc. cit., art. 13, n. 3.
13 — Domanda registrata al n. 90.41. IT.153.0.
14 — Allegato 1 al controricorso.
15 — Loc. cit., allegato 2.
16 — Loc. cit., allegati 2, 3 e 4 e documento 14 allegato al ricorso.
17 — Documento 4 allegato al ricorso.

parere favorevole dello Stato nel cui territorio ne è prevista l'esecuzione; nonché di tutti gli atti del procedimento sfociati nel predetto provvedimento *e il conseguente accertamento del diritto* all'assentimento del contributo innanzi specificato nei confronti della società ricorrente *nonché in subordine* per la condanna della Commissione delle Comunità europee al risarcimento dei danni per responsabilità contrattuale [18], salva rivalsa nei confronti della regione Liguria dello Stato italiano e/o per la condanna al risarcimento dei danni allo stesso titolo della regione Liguria e *comunque per la condanna* al pagamento delle spese del presente giudizio degli enti intimati».

16. Con ordinanza 25 febbraio 1992 la Corte si è dichiarata incompetente a conoscere del ricorso in quanto diretto contro la regione Liguria ed inteso all'annullamento degli atti del procedimento nazionale che sono sfociati nella decisione della Commissione. Inoltre essa si è riservata di pronunciarsi in seguito sulle spese.

17. Va quindi circoscritta la portata del ricorso sul quale dovete ora pronunciarvi. Oltre all'annullamento della decisione della Commissione 21 dicembre 1990 ed al riconoscimento del diritto della società Borelli all'assegnazione del contributo, il ricorso concerne, in subordine, l'accertamento della responsabilità extracontrattuale della Commissione.

18. Per quanto riguarda il ricorso d'annullamento, tale società deduce la violazione e l'errata applicazione dell'art. 9 del regolamento n. 355/77 e «l'eccesso di potere per sviamento» (sic), nonché, per la prima volta nella replica, la violazione e l'errata applicazione del combinato disposto degli artt. 13 e 21 del regolamento n. 355/77. Dobbiamo esaminare questi mezzi uno alla volta.

19. A tenore dell'art. 9 del regolamento n. 355/77:

«1. I progetti devono contribuire a migliorare la situazione del rispettivo settore di produzione agricola di base; essi devono in particolare assicurare un'adeguata e duratura partecipazione dei produttori del prodotto di base ai vantaggi economici che ne derivano.

2. Il contributo del Fondo può essere concesso solo se il beneficiario fornisce prove sufficienti dell'adempimento delle condizioni di cui all'art. 7 e al paragrafo 1 del presente articolo. Si può tener conto, tra l'altro, di contratti di fornitura a lungo termine conclusi con i produttori del prodotto agricolo di base a condizioni eque per questi ultimi».

20. La società Borelli sostiene che il suo progetto soddisfaceva i requisiti prescritti da detto articolo e avrebbe dovuto costituire oggetto di un parere favorevole del Consiglio regionale della Liguria se questo avesse tenuto conto di vari contratti di fornitura ineccepibili perfezionati con alcuni produttori di olive e versati agli atti nel corso del procedimento [19].

21. Ci sarebbe stato del pari eccesso di potere in quanto il Consiglio regionale della Liguria a torto avrebbe ritenuto che i contratti di fornitura con validità quinquennale e sottoposti a conferma annuale non abbiano

18 — Leggere: extracontrattuale.

19 — V. il ricorso a pag. 5 (della traduzione francese).

garantito ai produttori una partecipazione duratura ai vantaggi economici derivanti dal progetto, ai sensi dell'art. 9 del regolamento n. 355/77.

22. Come si vede, queste censure vertono sulla motivazione del parere espresso dalle autorità italiane, a tal punto che l'atto che la società Borelli designa più volte nel proprio ricorso come atto impugnato non è la decisione della Commissione ma il parere nazionale.

23. Come avete ricordato nell'ordinanza 25 febbraio 1992, la valutazione delle caratteristiche intrinseche o della legittimità del parere espresso dalle autorità nazionali non è di competenza della Corte [20].

24. Rilevo subito che le censure formulate non possono in ogni caso valere per la decisione adottata dalla Commissione. Questa non ha infatti fatto proprie le motivazioni del Consiglio regionale della Liguria pronunciando un rigetto nel merito in seguito all'esame dei requisiti sostanziali posti dall'art. 9, ma per rigettare la domanda si è basata *esclusivamente* sull'assenza di parere favorevole dello Stato italiano, conformemente alle modalità previste dall'art. 13, n. 3, del regolamento n. 355/77 [21].

25. Nella replica la società Borelli sostiene per la prima volta che una domanda di contributo che ha ottenuto parere favorevole dello Stato interessato soddisfa i requisiti prescritti dall'art. 13, n. 3, del regolamento n. 355/77, anche se un parere negativo è stato espresso successivamente in seguito ad un riporto di detta domanda [22]. Nel caso dei progetti rinviati a norma dell'art. 21 del regolamento n. 355/77 l'approvazione iniziale formulata dallo Stato membro interessato non può, a parere della ricorrente, essere compromessa da un suo successivo parere. Tutt'al più la Commissione dovrebbe tener conto di questo nuovo parere all'atto della valutazione dei requisiti sostanziali di validità della domanda, ma non con riguardo all'art. 13, n. 3, al cui dettato si è definitivamente ottemperato col parere iniziale. L'art. 21 non richiederebbe del resto un nuovo parere dello Stato membro interessato una volta che sia stato rinviato l'esame della domanda.

26. Senza pronunciarmi sulla ricevibilità di questo mezzo, considerata la fase del procedimento nella quale è stato dedotto, rilevo che non appare pertinente siffatta interpretazione degli artt. 13 e 21 del regolamento n. 355/77 la quale, come ha rilevato la Commissione [23], equivale a subordinare le domande di contributo a due procedimenti diversi a seconda che esse siano state oggetto o meno di una decisione di riporto.

27. Infatti, il parere favorevole dello Stato membro interessato è un presupposto per l'assegnazione del contributo del FEAOG, indipendentemente dal fatto che la domanda sia stata oggetto o meno di una decisione di riporto. Il diniego di uno Stato membro di avallare una domanda di contributo significa che esso si rifiuta di partecipare al finanziamento dell'operazione progettata. Orbene, la partecipazione dello Stato membro al finanziamento del progetto è un presupposto

20 — V., a questo proposito, le ordinanze 11 marzo 1981, causa 46/81, Benvenuto (Racc. pag. 809), e 5 ottobre 1983, causa 142/83, Nevas (Racc. pag. 2969).

21 — V. documento 4 allegato al ricorso.

22 — V. replica, pagg. 6 e 7 (della traduzione francese).

23 — Controreplica, pag. 3 (della traduzione francese).

essenziale per l'assegnazione del contributo. Poiché lo Stato interessato coopera strettamente con la Commissione quanto alla formulazione, al finanziamento e al buon svolgimento [24] delle azioni *comuni* previste dal regolamento n. 355/77, un suo parere negativo non può essere trascurato.

28. Per di più, il parere espresso dallo Stato membro interessato a norma dell'art. 13, n. 3, può — a quanto pare — al pari di ogni atto amministrativo essere modificato o revocato in ogni momento, qualora ciò sia richiesto da nuovi elementi di fatto o di diritto. A tal proposito nel parere negativo 18 gennaio 1990 si fa menzione di informazioni giunte al Consiglio regionale durante il procedimento ed in particolare, a seguito dei nuovi contratti esibiti dalla società Borelli, di un'indagine svolta dal Servizio provinciale agroalimentare di Imperia.

29. Pertanto detto parere ha senz'altro avuto l'effetto di revocare il parere favorevole inizialmente espresso dal Consiglio regionale della Liguria.

30. La società Borelli fa infine valere che il parere espresso a norma dell'art. 13, n. 3, del regolamento n. 355/77 è un atto preparatorio o un atto intermedio impugnabile in diritto italiano soltanto con l'atto terminale del procedimento di assegnazione dei contributi «che riassume in sé tutte le determinazioni degli organi o enti che sono intervenuti nel procedimento stesso» [25]. Di conseguenza il sindacato sulla legittimità dell'atto terminale — la decisione della Commissione — dovrebbe vertere anche sulla legittimità degli atti intermedi — ed in particolare del parere nazionale — a pena di privare chi richiede il contributo di ogni ricorso avverso questi atti.

31. Questo argomento, anche se non può convincere, fa sorgere tuttavia alcune questioni. Va ricordato infatti quanto prescritto dal principio del «diritto al giudice», del quale nella vostra giurisprudenza [26] avete riconosciuto l'importanza fondamentale nell'ordinamento giuridico comunitario. Il singolo che si reputi leso da un atto che lo priva di un diritto o di un vantaggio stabiliti dalla disciplina comunitaria deve poter disporre di un ricorso contro questo atto e fruire di una tutela giurisdizionale completa.

32. Tuttavia, il parere di cui all'art. 13, n. 3 — che vincola la Commissione, come si è visto, qualora sia negativo — non può, a mio avviso, essere considerato un atto intermedio che si può impugnare soltanto con la decisione finale. *È un atto che arreca in maniera definitiva pregiudizio* alla società che chiede un contributo al Fondo, poiché esso impedisce alla Commissione di assegnare il contributo stesso. In quanto tale deve pertanto costituire oggetto di un sindacato di legittimità.

33. Trattandosi di un atto *nazionale* soltanto il giudice nazionale era in grado di poter esercitare detto sindacato. Era pertanto compito della società Borelli adirlo. Detto giudice avrebbe quindi potuto, in forza dell'art. 177 del Trattato CEE, sottoporvi questioni

24 — V., in particolare gli artt. 19, n. 2, 20, n. 1, e 22, n. 1, del regolamento n. 355/77. V. anche l'art. 8, n. 1, del regolamento n. 729/70 a tenore del quale spetta agli Stati membri accertare se le operazioni finanziate dal FEAOG siano reali e regolari.

25 — Replica, pag. 9 (della traduzione).

26 — Sentenze 15 maggio 1986, causa 222/84, Johnston (Racc. pag. 1651), e 15 ottobre 1987, causa 222/86, Heylens (Racc. pag. 4097).

pregiudiziali concernenti l'interpretazione o la validità delle norme di diritto comunitario, qualora esso avesse reputato necessaria per emanare la sua sentenza una decisione su questo punto [27]. Sarebbe del pari toccato alla società Borelli, qualora le fosse stata opposta l'irricevibilità del suo ricorso con riguardo alle norme processuali interne, sollevare dinanzi al giudice nazionale la questione di un'eventuale violazione del principio del «diritto al giudice».

34. Come si vede, il ricorso d'annullamento della società Borelli non può, neppure indirettamente, vertere sul parere espresso dal Consiglio regionale della Liguria.

35. Poiché la decisione della Commissione non è inficiata da alcun vizio intrinseco, il ricorso d'annullamento può essere soltanto respinto.

36. Con il ricorso per risarcimento danni la società Borelli chiede il risarcimento del danno causatole dalla decisione di diniego del contributo FEAOG.

37. È vero che il previo annullamento dell'atto pregiudizievole non è un presupposto del ricorso per risarcimento danni, perché altrimenti si renderebbe impossibile il risarcimento qualora sia scaduto il termine per il ricorso d'annullamento. Voi avete quindi statuito che:

«(...) l'azione di danni di cui agli artt. 178 e 215, 2° comma, del Trattato è stata istituita come rimedio autonomo, dotato di una funzione particolare. Essa si differenzia in particolare dal ricorso d'annullamento in quanto è diretta non all'eliminazione di un determinato provvedimento ma al risarcimento del danno causato da un'istituzione. *Ne consegue che l'esistenza di una decisione individuale divenuta definitiva non può ostare alla ricevibilità di un siffatto ricorso*» [28].

38. Il ricorso per risarcimento danni è autonomo rispetto al ricorso d'annullamento [29]. Pertanto il rigetto del ricorso d'annullamento nel caso di specie non rende ipso facto irricevibile il ricorso per risarcimento danni.

39. Comunque sia, la società ricorrente non può far valere nei confronti della Commissione alcun illecito che possa far prendere in esame la sua responsabilità, poiché il contributo non può essere concesso se il parere nazionale è negativo.

40. Pertanto il ricorso per risarcimento danni dev'essere dichiarato infondato.

41. Di conseguenza concludo chiedendo che il presente ricorso sia rigettato interamente e che la società ricorrente sia condannata a tutte le spese.

27 — V. ordinanza 11 marzo 1981, Benvenuto.

28 — Sentenza 26 febbraio 1986, causa 175/84, Krohn/Commissione (Racc. pag. 753, punto 32 della motivazione; il corsivo è mio).

29 — V. anche sentenze 2 dicembre 1971, causa 5/71, Aktien Zuckerfabrick Schöppenstedt/Consiglio (Racc. pag. 975, punto 3 della motivazione), e 24 ottobre 1973, causa 43/72, Merkur/Commissione (Racc. pag. 1055, punto 4 della motivazione).