CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE WALTER VAN GERVEN
presentate il 4 luglio 1989 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Il governo italiano chiede, in base all'art. 173 del trattato CEE, l'annullamento parziale della decisione della Commissione 5 novembre 1987 relativa al rimborso da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (in prosieguo: « FEAOG »), sezione « orientamento », alla Repubblica italiana di aiuti versati alle organizzazioni di produttori di ortofrutticoli (in prosieguo: « organizzazioni ») per l'anno 1984 [1]. Il governo italiano contesta la decisione della Commissione di porre gli aiuti a carico del FEAOG solo nella misura di 700 924 892 LIT, mentre l'Italia aveva chiesto un rimborso di 2 935 382 400 LIT.

Contesto normativo

2. Al centro della controversia è l'art. 14, n. 1, del regolamento (CEE) del Consiglio 18 maggio 1972, n. 1035, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofrutticoli [2]. Nel titolo II di questo regolamento, del quale fa parte l'art. 14, è istituito un sistema di aiuti alle organizzazioni di produttori di ortofrutticoli. L'art. 13 stabilisce le condizioni che le dette organizzazioni devono soddisfare per poter fruire dell'aiuto, noto come « aiuto all'avviamento » [3]. L'art. 14 riguarda la possibilità, per gli Stati membri, di erogare aiuti. Questi aiuti all'avviamento sono rimborsati agli Stati membri, a norma dell'art. 36, n. 2, dello stesso regolamento, dal FEAOG, sezione « orientamento », nella misura del 50%.

Soffermiamoci sull'art. 14, n. 1, sul quale s'incentra la controversia:

« 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 e all'efficacia della loro azione. L'importo di tali aiuti non può superare per il primo, il secondo e il terzo anno rispettivamente il 3, il 2 e l'1% del valore della produzione commercializzata, coperta dall'azione dell'organizzazione di produttori. Per ciascun anno, il valore di tale produzione è calcolato forfettariamente sulla base:

— della produzione media commercializzata dai produttori aderenti, durante i

* Lingua originale: l'olandese.

1 — Il numero della decisione impugnata è COM(87) 2027.

2 — GU 1972, L 118, pag. 1.

3 — La vostra sentenza 28 gennaio 1986 (causa 129/84, Italia/Commissione, Racc. 1986, pag. 309) e le conclusioni dell'avvocato generale Sir Gordon Slynn, in particolare pagg. da 312 a 319, riguardano principalmente il detto art. 13.

tre anni civili che precedono quello della loro adesione,

— dei prezzi medi alla produzione ottenuti da tali produttori durante lo stesso periodo ».

I termini del citato art. 14, n. 1, che costituiscono il nocciolo della controversia sono: « possono accordare alle organizzazioni di produttori, nei tre anni successivi alla data della loro costituzione, aiuti ».

3. La controversia, nei termini esposti nelle memorie scambiate tra le parti, riguarda il diniego della Commissione di porre a carico del FEAOG gli aiuti pagati dall'Italia oltre tre anni dopo la costituzione dell'organizzazione o, per quanto riguarda l'aiuto relativo al terzo anno, oltre quattro anni dopo detta costituzione.

Dal fatto che, per quanto riguarda determinati aiuti, la Commissione prenda in considerazione anche un quarto anno emerge che la sua posizione non è basata esclusivamente sul citato art. 14, n. 1. Infatti, nel corso degli anni la Commissione, considerate le difficoltà nell'applicazione del regolamento, ha consentito un'attenuazione del rigore delle norme.

4. Per ben situare la disposizione di regolamento che si applica nella fattispecie non posso fare a meno di richiamare l'art. 14, n. 1 bis, inserito nel 1978 [4] nel regolamento (CEE) n. 1035/72 [5]. Il detto art. 14, n. 1 bis, prevede un sistema di concessione di aiuti il cui importo è determinato diversamente: non come *forfait* calcolato in base alla produzione messa in commercio dai produttori aderenti prima dell'adesione, ma in base alla produzione messa in commercio coperta dall'azione dell'organizzazione entro il limite massimo costituito dalle *spese reali* di costituzione e di funzionamento amministrativo dell'organizzazione. Una seconda differenza rispetto al sistema di cui all'art. 14, n. 1, è che nel secondo comma del n. 1 bis è stabilito che « il *versamento* dell'importo degli aiuti viene effettuato nel periodo di sette anni successivo alla data di *costituzione* » (il corsivo è mio). All'udienza un rappresentante della Commissione ha riferito che il nuovo sistema previsto dall'art. 14, n. 1 bis, è applicato soltanto in Francia, mentre il vecchio sistema contemplato dall'art. 14, n. 1, di cui trattasi in questa causa, è applicato solo in Italia. Pertanto, la Francia e l'Italia sono i soli Stati membri in cui si fa uso di uno dei due sistemi.

5. Non posso nemmeno trascurare di accennare al regolamento (CEE) del Consiglio 14 novembre 1983, n. 3284 [6]. Questo regolamento di modifica parte dal presupposto che la disciplina di cui all'art. 14, n. 1 bis, che limita le spese ai costi reali di costituzione e di funzionamento amministrativo, è la sola da mantenere definitivamente in vigore [7]. Il

4 — Regolamento (CEE) del Consiglio 30 maggio 1978, n. 1154, che modifica il regolamento (CEE) n. 1035/72, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofrutticoli (GU 1978, L 144, pag. 5).

5 — Menzionato nella relazione d'udienza; riassunto della lettera 18 luglio 1986 del ministro italiano.

6 — Che modifica il regolamento (CEE) n. 1035/72, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofrutticoli (GU 1983, L 325, pag. 1).

7 — Terzo considerando della motivazione.

sistema previsto dall'art. 14, n. 1, può continuare ad essere applicato solo per un periodo limitato. Nel nuovo art. 14, inserito dal regolamento (CEE) n. 3284/83, la disciplina di cui all'originario art. 14, n. 1 bis, figura pertanto nel n. 1, mentre quella dell'originario art. 14, n. 1, è riprodotta nel n. 2.

Ci sono poi talune modifiche sostanziali rilevanti per la decisione di questa causa. In primo luogo, nell'art. 13, n. 1, lett. c), è stata aggiunta un'ulteriore condizione per la concessione dell'aiuto alle organizzazioni, vale a dire che esse siano state riconosciute, e nell'art. 13, n. 2, viene prescritta agli Stati membri una procedura per il riconoscimento. In secondo luogo, in entrambe le discipline il dies a quo del termine per il *pagamento* è fissato alla data del *riconoscimento*.

Argomenti delle parti

6. Il governo italiano ha articolato l'atto introduttivo in tre mezzi principali ai quali si aggiunge un mezzo dedotto in subordine. Il primo mezzo è il difetto di motivazione della decisione impugnata. Il secondo mezzo — di gran lunga il più importante — è la violazione e la falsa applicazione del succitato art. 14 del regolamento (CEE) n. 1035/72, in combinato disposto con il menzionato art. 36 dello stesso regolamento. Il nocciolo di questo mezzo è che a torto la Commissione ritiene che nell'art. 14 sia prescritto un termine per il pagamento e non soltanto per la concessione dell'aiuto. Il terzo mezzo dedotto in via principale dal governo italiano è l'eccesso di potere. Non tratterò questo mezzo in maniera specifica, giacché per la maggior parte esso coincide con il secondo mezzo e per il resto rientra nel mezzo dedotto in subordine.

Quest'ultimo mezzo consiste nel sostenere che, quand'anche l'impugnata decisione non fosse viziata dall'applicazione di un termine perentorio per il pagamento dell'aiuto, questo termine — dato l'affidamento che sarebbe stato generato dalla Commissione nella lettera 30 luglio 1980, n. 12.060, inviata all'Italia — dovrebbe decorrere dal riconoscimento e non dalla costituzione delle organizzazioni. Per questa accettazione del riconoscimento invece che della costituzione come momento iniziale il governo italiano può basarsi anche su di un argomento « sistematico »: in analoghi sistemi di aiuti ad organizzazioni di produttori agricoli[8], nonché nel nuovo sistema descritto sopra nel n. 5, viene considerata, senza eccezioni, data di riferimento la data del riconoscimento[9].

All'udienza è emerso che la Commissione ammette la fondatezza del mezzo dedotto in subordine. Pertanto, tranne che nella conclusione finale, non tornerò più su questo mezzo.

8 — Si vedano, in particolare, la normativa relativa al settore del luppolo, citata dalla Commissione nella fase orale del procedimento [regolamento (CEE) del Consiglio 26 luglio 1971, n. 1696, GU 1971, L 175, pag. 1, art. 8], quella relativa al settore della pesca [regolamento (CEE) del Consiglio 19 gennaio 1976, GU 1976, L 20, pag. 1, art. 6, n. 1, 2° comma] e quella relativa a taluni diversi settori in tre Stati membri, disciplinati congiuntamente nel regolamento (CEE) n. 1360/78 (GU 1978, L 166, pag. 1, art. 10).

9 — Vero è che, in quei casi, il diritto comunitario prescrive una procedura di riconoscimento (vedasi sopra, n. 5). Inoltre, l'argomento « sistematico », combinato col testo dell'art. 14, potrebbe condurre ad un ragionamento a contrario. Peraltro, anche il sistema usato dalla Francia in questo settore, nella sua forma originaria, considerava dies a quo la data della *costituzione*. Vedasi sopra, n. 4.

Mezzo relativo al difetto di motivazione

7. Nell'ambito del primo mezzo il governo italiano sostiene che la decisione impugnata è insufficientemente motivata, anche se nel penultimo punto della motivazione della decisione si fa rinvio alla nota 17 luglio 1987, n. 61.000, con la quale la Commissione ha formalmente concluso un carteggio scambiato col governo italiano.

La Commissione controbatte il detto mezzo con un richiamo alla giurisprudenza della Corte, da cui risulta che nel caso delle decisioni FEAOG una concisa motivazione è considerata sufficiente qualora il governo consapevole sia stato strettamente associato al procedimento di elaborazione della decisione impugnata e quindi conosca la ragione per la quale la Commissione ha ritenuto di non poter porre a carico del FEAOG la somma controversa [10].

8. Ritengo che la giurisprudenza citata dalla Commissione [11] abbia in questo caso valore determinante e che, di conseguenza, il suddetto mezzo del governo non sia fondato. Ancora in una recente sentenza del 24 marzo 1988, la Corte ha considerato che il testo delle decisioni FEAOG non deve contenere in extenso tutti i motivi [12].

Mezzo relativo alla violazione dell'art. 14

9. Il secondo mezzo del governo italiano, relativo alla violazione dell'art. 14 del regolamento (CEE) n. 1035/72, è articolato in due argomenti. In primo luogo si sostiene che l'art. 14 non stabilisce alcun termine per il pagamento — da tener distinto dalla concessione — dell'aiuto. Il periodo triennale menzionato nel detto articolo varrebbe solo come riferimento per la determinazione dell'ammontare dell'aiuto. In secondo luogo, si rileva che, sebbene sia opportuno che il pagamento avvenga al più presto, ciò non significa che debba avvenire entro un termine preciso, ad esempio un termine di tre anni, poiché anche un pagamento meno sollecito è idoneo a realizzare gli scopi della normativa comunitaria.

Con l'imporre la rigorosa osservanza di un termine di pagamento non previsto dalla normativa comunitaria, la Commissione avrebbe interpretato ed applicato inesattamente questa normativa.

All'udienza il rappresentante del governo italiano ha però ammesso la necessità di osservare un termine ragionevole per il pagamento dell'aiuto. Quest'ammissione è importante ai fini della decisione della causa, come emergerà più oltre.

10. Al mezzo relativo alla violazione dell'art. 14 la Commissione oppone quattro considerazioni. In primo luogo, la realizzazione degli scopi perseguiti dal regolamento (CEE) n. 1035/72, vale a dire l'incoraggiamento della costituzione delle organizzazioni di produttori e l'agevolazione del loro funzionamento, sarebbe possibile solo se gli

10 — Sentenza 14 gennaio 1981, Germania/Commissione (causa 819/79, Racc. 1981, pag. 21, punti da 19 a 21 della motivazione).

11 — Nello stesso senso vedasi anche sentenza 27 gennaio 1981, Italia/Commissione (causa 1251/79, Racc. 1981, pag. 205, punti 20 e 21 della motivazione).

12 — Sentenza pronunciata nella causa 347/85, Regno Unito/Commissione (Racc. 1988, pag. 1749, punti 59 e 60 della motivazione); si veda anche il n. 78 delle conclusioni presentate il 1° ottobre 1987 dall'avvocato generale Mischo nella stessa causa.

aiuti vengono versati il più presto possibile, nella fase iniziale dell'esistenza di tali organizzazioni.

In secondo luogo, la Commissione rileva che, nell'applicazione pratica della normativa, essa ha tenuto conto delle difficoltà che l'Italia incontrava nell'osservare il termine di tre anni dalla costituzione per il pagamento degli aiuti. Questa tolleranza della Commissione è consistita nel consentire il pagamento nel quarto anno per quanto riguarda gli aiuti erogati in relazione al terzo anno di funzionamento e il pagamento entro il terzo anno per quanto riguarda gli aiuti relativi ai primi due anni. La Commissione ha adottato in generale tale atteggiamento elastico nella lettera 30 luglio 1980, n. 12.060, redatta dopo un'esperienza pluriennale del sistema e delle difficoltà che sorgevano, in particolare in Italia, nell'applicazione dello stesso.

La terza considerazione esposta dalla Commissione è che la sua decisione politica di rimborsare solo gli aiuti erogati rispettivamente entro tre e quattro anni dalla costituzione delle organizzazioni di produttori è basata sulla giurisprudenza della Corte relativa ai « termini ragionevoli » [13]. In particolare, la Commissione sostiene che il punto di vista del governo italiano, che porta alla concessione di aiuti alle organizzazioni di produttori, a carico del bilancio comunitario, fino a sette — otto anni dopo la loro costituzione, implica un termine che non può essere considerato ragionevole.

13 — La Commissione si richiama alla vostra sentenza 3 marzo 1982, Alpha Steel (causa 14/81, Racc. 1982, pag. 749, punto 10 della motivazione) e alla vostra sentenza 21 settembre 1983, Deutsche Milchkontor (cause riunite da 205 a 215/82, Racc. 1983, pag. 2633; la Commissione si riferisce forse al punto 33, poco rilevante in tale contesto).

La quarta considerazione opposta dalla Commissione al mezzo relativo alla violazione dell'art. 14 è basata sul principio della parità di trattamento degli Stati membri [14] e degli operatori economici dei vari Stati membri [15]. Tale argomento ha perso però molto del suo valore poiché all'udienza il rappresentante della Commissione ha spiegato che il sistema viene applicato in questa forma solo in Italia (vedasi sopra, n. 4).

Attuazione di norme nel rapporto « interamministrativo »

11. La questione sollevata dal governo italiano riguarda il potere della Commissione, in qualità di amministratrice del FEAOG [16], di precisare in via informale, nell'applicare un regolamento del Consiglio, un termine ivi stabilito. Trattasi, in altre parole, di un potere d'interpretazione — o, in senso più lato, di attuazione (o precisazione) — che spetta alla Commissione (come a chiunque sia incaricato dell'esecuzione di una politica) e che va tenuto distinto dal vero e proprio potere esecutivo in quanto resta limitato al completamento o all'integrazione [17] delle disposizioni legislative vigenti. Mi soffermerò ora brevemente sulla natura e sui limiti di detto potere.

14 — Sentenza 27 maggio 1981, Essevi e Salengo (cause riunite 142 e 143/80, Racc. 1981, pag. 1413).

15 — Sentenza 27 febbraio 1985, Italia/Commissione (causa 56/83, Racc. 1985, pag. 713, in particolare punto 31 della motivazione).

16 — Questa funzione di gestione è riconosciuta nell'art. 11 del regolamento base (CEE) del Consiglio 21 aprile 1970, n. 729, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU 1970, L 94, pag. 13).

17 — J. Schwarze, in *Europäisches Verwaltungsrecht*, 1988, pag. 425, descrive il « Durchführungsrecht » della Commissione come « ergänzende Rechtsetzung ».

12. Innanzitutto rilevo che in questa causa si tratta non già del rapporto tra la Commissione e gli operatori economici — anche se quello che dirò può valere mutatis mutandis pure per tale rapporto — bensì del rapporto tra la Commissione come amministrazione comunitaria e le amministrazioni nazionali incaricate dell'esecuzione del diritto comunitario. Tale rapporto interamministrativo trova nel diritto comunitario solo una disciplina schematica [18]. Voi avete però rilevato che le lacune più gravi devono essere colmate con l'ausilio di due principi fondamentali [19]. Un primo principio fondamentale, tratto dall'art. 5 del trattato, evidenzia la necessità di una leale cooperazione fra le autorità comunitarie e le autorità nazionali nell'interesse di una corretta applicazione del diritto comunitario al servizio dei cittadini [20]. Un secondo principio fondamentale, espressamente formulato nell'art. 40, n. 3, del trattato CEE per quanto riguarda la politica agricola, prescrive la parità di trattamento degli operatori economici nei vari Stati membri [21]. Nel rapporto fra la Commissione e uno o più Stati membri non possono sussistere elementi che portino ad una disparità di trattamento.

13. Nel rapporto interamministrativo fra la Commissione e le amministrazioni nazionali il principio di legalità vale come punto di partenza. Quando prescrive regole agli Stati membri nell'ambito dei conti FEAOG, la Commissione deve naturalmente potersi basare su di una chiara disposizione nella quale le venga attribuito un potere d'esecuzione normativo. Nella fattispecie tale disposizione è l'art. 7 del regolamento base (CEE) n. 729/70, relativo al finanziamento della politica agricola comune [22], che conferisce alla Commissione il potere di « determinare le modalità di applicazione di ciascuna delle azioni comuni ». Tuttavia, l'art. 36 del regolamento (CEE) del Consiglio n. 1035/72 — regolamento di cui trattasi in questa causa — deroga a detta regola per quanto riguarda le modalità di applicazione relative all'aiuto contemplato dal controverso art. 14, n. 1, dello stesso regolamento. Infatti competente in materia è il Consiglio, il quale ha esercitato tale competenza col regolamento (CEE) 11 marzo 1969, n. 449 [23], emanato in base al regolamento che era in vigore prima del regolamento (CEE) n. 1035/72.

In questa causa, però, non si discute del potere di dare esecuzione all'art. 14, n. 1, ma, come ho rilevato sopra, del potere di attuazione o precisazione spettante alla Commissione, che, in realtà, costituisce una variante del potere d'interpretare una disposizione di legge ambigua, in casu (come esporrò più ampiamente nel n. 14) l'inciso dell'art. 14, n. 1, che prescrivè un termine di tre anni per accordare gli aiuti. In forza di questo potere di attuazione spettantele la Commissione

18 — Gli autori che hanno familiarità con i sistemi giuridici federali come quello della Repubblica federale di Germania prestano molta attenzione a questi rapporti. Vedansi, fra gli altri, Boest, R.: *Die Agrarmärkte im Recht der EWG*, 1984; Scherer, J.: « Das Rechnungsabschlußverfahren — Ein Instrument zur Durchsetzung europäischen Verwaltungsrechts? », *Europarecht* 1986, pagg. da 52 a 72; Schwarze J.: *Europäisches Verwaltungsrecht*, 1988.

19 — Tali principi fondamentali sono richiamati congiuntamente nel punto 17 della sentenza 21 settembre 1983, Deutsche Milchkontor (cause riunite da 205 a 215/82, Racc. 1983, pag. 2633). Per il riconoscimento della necessità di risolvere problemi di diritto amministrativo non disciplinati specificamente nel trattato con l'ausilio di norme comuni al diritto degli Stati membri, « per non denegare giustizia », rinvio alla sentenza 12 luglio 1957 pronunciata nelle cause riunite 7/56 e da 3 a 7/57, Algera e a./Assemblea comune, Racc. 1957, pag. 79, in particolare pag. 112 (In diritto, A, III, quinto capoverso).

20 — Che la necessità, per uno Stato membro, di rispettare un « termine ragionevole » possa desumersi dall'obbligo di lealtà sancito dall'art. 5 del trattato CEE emerge dalla sentenza 6 luglio 1971, Paesi Bassi/Commissione (causa 59/70, Racc. 1971, pag. 639) relativa al corrispondente art. 86 del trattato CECA.

21 — Vedasi sopra, nota 15.

22 — Regolamento già menzionato nella nota 16.

23 — GU 1969, L 61, pag. 2.

può — naturalmente con riserva del sindacato della Corte — completare disposizioni di diritto comunitario, la cui portata generale sia pacifica, mediante comunicazioni interpretative sotto forma di circolari, note generali e simili. Che nel caso presente si tratti di una disposizione la cui portata generale è pacifica, al pari, peraltro, del potere di attuazione della Commissione, risulta dall'ammissione, da parte del governo italiano, della necessità di un termine ragionevole, anche per il pagamento dell'aiuto (vedasi sopra, n. 9).

È ovvio che tale potere di attuazione sussiste solo entro stretti *limiti*. Al pari di ogni potere d'interpretazione del quale, come ho detto, costituisce una variante [24], esso deve restare, dal punto di vista del contenuto, nell'alveo dello scopo della disposizione precisata e non può porsi in conflitto con altre norme cogenti. Esso può — o addirittura deve — essere esercitato, specialmente nel rapporto tra amministrazione comunitaria e amministrazioni nazionali, per far sì che gli Stati membri rispettino principi giuridici generali come quelli soprammenzionati (corretta e leale applicazione del diritto comunitario nell'interesse dei cittadini; parità di trattamento degli operatori economici) [25]. Sotto il profilo formale, l'esercizio del potere di attuazione di cui trattasi non può contrastare con norme procedurali essenziali [26] e deve avvenire attraverso istruzioni generali, stabilite previa consultazione con gli interessati, a questi tempestivamente comunicate, chiare e fissate in modo non arbitrario.

Giudizio sulla legittimità del termine di pagamento imposto nel caso concreto

14. Alla luce di questa premessa di carattere generale valuterò ora il termine di pagamento concretamente imposto dalla Commissione all'Italia.

Originariamente la Commissione pretese, in un documento di lavoro del 13 dicembre 1977, che per poter essere presi in considerazione ai fini del finanziamento comunitario gli aiuti fossero non solo concessi, ma anche pagati entro tre anni dalla costituzione delle organizzazioni. Tenuto conto dello scopo degli aiuti di cui trattasi e della lettera dell'art. 14, n. 1, del regolamento (CEE) n. 1035/72, la pretesa della Commissione era comprensibile. Risulta infatti dal predetto articolo che tale genere di aiuto è concepito come aiuto per l'avviamento, vale a dire per la costituzione e il primo funzionamento delle organizzazioni di produttori.

24 — Trattasi infatti di una variante, avente *carattere generale*, del potere interpretativo spettante a chiunque applichi una disposizione di legge. È naturale che l'interpretazione data a una determinata disposizione, quando sia applicata nei confronti di più persone, venga fatta figurare in un atto interpretativo di portata generale.

25 — Sebbene l'interpretazione data dalla Commissione a norme di diritto comunitario non sia vincolante per le autorità nazionali (vedansi, in proposito, sentenze 27 marzo 1980, Sucrimex, causa 133/79, Racc. 1980, pag. 1299, punti 16 e 22 della motivazione, e 10 giugno 1982, Interagra, causa 217/81, Racc. 1982, pag. 2233, punto 8 della motivazione), ma rivesta comunque molta importanza (vedasi sentenza 25 novembre 1980, Belgio/Commissione, causa 820/79, Racc. 1980, pag. 3537, punti 13 e 15 della motivazione), essa acquista efficacia qualora esprima principi giuridici generali, di per sé vincolanti.

26 — Si veda il già citato art. 7, n. 1, del regolamento (CEE) n. 729/70 al quale rinvia l'art. 36 del regolamento (CEE) n. 1035/72. È pacifico che la Commissione ha seguito la procedura ivi descritta (vedasi l'ultimo punto del preambolo della decisione impugnata) e inoltre è rimasta a lungo in contatto con le autorità italiane a proposito della controversa imposizione del termine. Incidentalmente rilevo che entrambi i paragrafi dell'art. 7 prescrivono la consultazione del comitato del Fondo, ma questo articolo, relativo alla sezione « orientamento », è formulato, per quanto riguarda la natura o la forma delle « modalità » ivi contemplate, in modo meno preciso dei corrispondenti artt. da 2 a 5 relativi alla sezione « garanzia ». Questa circostanza, che è confermata dalla mancanza di giurisprudenza della Corte relativa all'art. 7, si spiega, secondo me, col fatto, sussistente anche nel caso presente, che nel settore « orientamento » viene attribuita meno sovente agli operatori economici una pretesa diretta all'aiuto. Si tratta quindi più spesso di un mero rapporto interamministrativo nell'ambito del quale è giustificato un approccio più elastico.

Questo scopo però può essere raggiunto unicamente se l'aiuto viene non solo concesso, ma anche messo effettivamente a disposizione delle organizzazioni interessate nella fase iniziale. Peraltro, l'espressione « accordare aiuti » figurante nel primo inciso dell'art. 14, n. 1, intesa in senso stretto, comprende sia la concessione sia il pagamento dell'aiuto [27].

Quando risultò che la rigida applicazione di detto termine causava difficoltà pratiche, la Commissione, nella lettera 30 luglio 1980 alle autorità italiane, ammorbidì la norma comunitaria e prolungò de facto il termine di pagamento di un anno (vedasi sopra, n. 10). In tal modo si teneva conto — come il rappresentante del governo italiano ha ancora fatto presente all'udienza — del tempo necessario per la gestione amministrativa dei dati relativi ai membri delle organizzazioni che fossero entrati a farne parte ancora verso la fine del periodo triennale previsto per la concessione dell'aiuto [28].

Tale precisazione del termine di pagamento, con la quale la Commissione ha dato alla norma un'interpretazione elastica, costituiva illecito esercizio di potere normativo nei confronti dello Stato membro interessato? E in caso di risposta negativa, il termine di pagamento imposto era o no un termine ragionevole? Queste sono le questioni che devo ora risolvere.

15. Per quanto riguarda la prima questione, ritengo che quando risultò che per difficoltà pratiche non era possibile imporre una rigorosa applicazione dell'art. 14, n. 1, fosse lecito alla Commissione adeguare in modo « informale » il termine di pagamento. Invero, questo mi sembra costituire un esempio di quello che prima ho chiamato esercizio di un potere di attuazione, per il quale la Commissione poteva richiamarsi, nella fattispecie, ad uno dei principi generali che prima ho menzionato. Non tanto (sebbene anche [29]) al principio della parità di trattamento — poiché nella fase orale è emerso che la normativa di cui trattasi è applicata solo in Italia — quanto al principio della leale cooperazione tra l'amministrazione comunitaria e le amministrazioni nazionali per la corretta applicazione del diritto comunitario nell'interesse dei cittadini. In base a questo principio le amministrazioni devono provvedere affinché gli scopi della normativa comunitaria sugli aiuti, che nella fattispecie sono aiuti all'avviamento, siano realizzati nel miglior modo possibile e che gli aventi diritto dispongano il più presto possibile degli aiuti loro concessi. L'imposizione di un termine breve di pagamento è consona a detti scopi. È significativo che anche il governo italiano lo ammetta in via di principio, pur contestando la durata del termine.

Senz'altro, è necessario che, come ho sottolineato nelle premesse considerazioni generali, tale disciplina « informale » dei termini

27 — In un brano della nota 30 luglio 1980 riprodotta nella relazione d'udienza la Commissione parlava, nella versione autentica italiana, di « concessione » e di « pagamento », due atti compresi nella nozione « accordare » figurante nel primo inciso dell'art. 14, n. 1.

28 — Vedasi sopra, nel n. 2, per il modo di calcolo dell'aiuto, uno dei cui elementi essenziali è costituito dalla produzione degli aderenti nei tre anni civili precedenti l'adesione.

29 — Il principio della parità di trattamento non è, invero, completamente escluso dal fatto che solo uno Stato membro applichi il sistema considerato. Nella sentenza 3 maggio 1978, Töpfer (causa 112/77, Racc. 1978, pag. 1019, punto 20 della motivazione) avete infatti presentato la parità di trattamento in materia agricola come « la prevenzione del sorgere di posizioni privilegiate ».

sia stabilita previamente in maniera generale, dopo essere stata discussa con le amministrazioni interessate, e sia portata tempestivamente a conoscenza delle amministrazioni interessate. Orbene, sotto questo profilo non possono muoversi appunti alla Commissione. Già nel predetto documento di lavoro 13 dicembre 1977, inviato a tutti gli Stati membri interessati, il problema del tempestivo pagamento fu messo sul tappeto in termini generali e successivamente fu discusso con l'amministrazione italiana [30]. E nella lettera 30 luglio 1980 al governo italiano, basata sul detto documento di lavoro, la Commissione concedeva al destinatario un tempo sufficiente per adeguarsi alla disciplina ivi dettata in fatto di termini, disciplina che era destinata a valere — e ciò non è stato contestato — anche per altri Stati membri che si fossero trovati nella stessa situazione (il che non si è verificato).

Ragionevolezza del termine

16. Resta la questione se la durata del termine impartito dalla Commissione fosse ragionevole e non fosse stato fissato arbitrariamente. Non spetta alla Corte sostituirsi alla Commissione nella valutazione di questo punto. Mi limiterò a fare le seguenti considerazioni.

In primo luogo, per quanto riguarda la *durata* del termine. Col periodo prescritto per il pagamento di tre anni (per i primi due anni di funzionamento) e di quattro anni (per il terzo anno di funzionamento) dalla costituzione dell'organizzazione di produttori, l'Italia ha ottenuto un lasso di tempo sufficiente? La risposta dipende dal tipo di indagini che lo Stato membro deve effettuare per calcolare l'aiuto spettante ad una data organizzazione. A questo scopo, ai sensi dell'art. 14, n. 1, si tiene conto della produzione messa in commercio dai membri dell'organizzazione nei tre anni civili precedenti la loro adesione alla stessa (vedansi, per il testo della detta disposizione, sopra, n. 2, e, per le difficoltà pratiche che sorgono in materia, n. 14). Mi sembra che i dati di ciascun produttore aderente devono poter essere disponibili, se non al momento dell'adesione, sicuramente poco tempo dopo e che un anno supplementare (per l'aiuto relativo al primo anno di funzionamento addirittura due anni supplementari) costituisca un termine ragionevole per la gestione amministrativa. Comunque sia, il governo italiano non ha fornito elementi che possano far dubitare della fondatezza di questo assunto.

In secondo luogo, per quanto riguarda il *dies a quo* del termine. Prescindendo dalla questione del legittimo affidamento di cui al mezzo dedotto in subordine dal governo italiano, la Commissione ha agito arbitrariamente attenendosi al momento della costituzione, mentre nella lettera 30 luglio 1980 aveva ammesso essere preferibile il momento del riconoscimento, fra l'altro per motivi di armonizzazione con altre discipline [31]? Ritengo di no. Fintantoché l'art. 14, n. 1, non venne modificato — il che è avvenuto in un momento successivo (vedasi sopra, n. 5) — la Commissione doveva attenersi al momento della costituzione, e quindi questo momento doveva essere determinante per i conti FEAOG. Né, secondo me, si può rimproverare alla Commissione di avere consentito — come ho riferito sopra, nel n. 14

30 — Vedasi, in particolare, il rinvio, nella menzionata lettera 30 luglio 1980, ad una lettera del competente Ministero italiano.

31 — Vedasi sopra, nota 8.

— un'applicazione elastica della legge comunitaria in considerazione delle difficoltà incontrate dall'Italia e considerare arbitrario questo atteggiamento. A mio avviso, non può equipararsi ad un arbitrio il fatto di dare ragionevole applicazione ad una norma.

17. Per finire, mi occuperò dell'argomento del governo italiano secondo cui taluni ritardi nel pagamento degli aiuti erano dovuti ad un'indagine generale della Commissione o a un'indagine svolta dal governo italiano sulla conformità delle organizzazioni di produttori alle condizioni stabilite dall'art. 14, n. 1.

Questo argomento dev'essere considerato con attenzione, come emerge dalla giurisprudenza della Corte secondo cui non è finanziabile dal FEAOG la spesa la cui legittimità sia dubbia [32]. È quindi ovvio che gli Stati membri desiderino erogare aiuti solo alle aziende (qui le organizzazioni di produttori) che soddisfino le condizioni di attribuzione elencate nella normativa comunitaria (qui art. 13 del regolamento (CEE) n. 1035/72) [33]. Da ciò l'importanza del quesito che la Corte ha posto alla Commissione, ma soprattutto al governo italiano, e che mirava a chiarire come l'indagine conoscitiva della Commissione, conclusasi nel 1981, avesse potuto ostacolare il pagamento degli aiuti da parte del governo italiano.

La risposta del governo italiano consiste soltanto in un elenco di associazioni alle quali l'aiuto non avrebbe potuto essere corrisposto tempestivamente a causa dell'indagine conoscitiva in corso della Commissione. Il governo italiano aggiunge che, alla luce delle indicazioni emerse dalla suddetta indagine, è risultato necessario approfondire gli elementi conoscitivi sul funzionamento delle associazioni di produttori, anche di quelle che non sono state soggette all'indagine della Commissione. Questa risposta non contiene però alcuna indicazione concreta e pertanto non fornisce la prova di un'interferenza importuna, per non parlare di un comportamento negligente o irresponsabile, della Commissione, che abbia impedito all'Italia di svolgere debitamente il suo normale compito di esecutore della politica agricola.

Questo mio punto di vista è corroborato dal fatto che nella sentenza 28 gennaio 1986, nella causa 129/84 [34], la Corte ha affermato che la decisione del governo italiano di prescrivere un « riconoscimento » delle organizzazioni di cui trattasi da parte delle autorità nazionali mediante la formale iscrizione in un elenco non costituisce una situazione creata dal diritto comunitario e quindi non può influire in alcun modo sull'applicazione del diritto comunitario [35]. Pertanto, in quanto l'indagine svolta dall'Italia ha riguardato tali condizioni nazionali di riconoscimento, il ritardo ad essa imputabile non può certo essere preso in considerazione.

32 — Sentenze 7 febbraio 1979, cause 11/76, Paesi Bassi/Commissione (Racc. 1979, pag. 245, punti 8 e 9 ella motivazione) e 18/76, Germania/Commissione (Racc. 1979, pag. 343, punti 7 e 8 della motivazione). Vedasi anche la sentenza 28 gennaio 1986 (causa 129/84, Italia/Commissione, Racc. 1986, pag. 309, punto 19 della motivazione).

33 — Ciò tuttavia non spiega come e perché il controllo della rispondenza delle organizzazioni alle *condizioni di attribuzione* possa ostacolare il tempestivo pagamento dell'aiuto. Tale controllo, infatti, poiché riguarda il funzionamento delle *organizzazioni*, può essere effettuato in qualsiasi momento nell'arco dell'intero anno. Per un esempio di causa relativa a dette condizioni di attribuzione rinvio nuovamente alla sentenza citata nella nota 3.

34 — Sentenza 28 gennaio 1983, citata nella nota 3, punto 20 della motivazione.

35 — Diversa è la situazione esistente dal 1° giugno 1984, in cui il riconoscimento delle organizzazioni è prescritto dal diritto comunitario [regolamento (CEE) n. 3284/83, citato sopra nel n. 5, in particolare art. 13, n. 2].

Conclusione

18. Ho già detto (al n. 6) che la Commissione ha ammesso la fondatezza del mezzo dedotto in subordine dal governo italiano. Data questa ammissione di principio, resta solo da stabilire quale conseguenza concreta, espressa in cifre, se ne debba trarre, in altre parole fino a concorrenza di quale somma debba essere annullata la decisione impugnata. In una lettera del 14 giugno 1989 la Commissione ha comunicato che l'esame della documentazione presentata dall'Italia l'ha indotta ad ammettere interamente la somma di 158 524 650 LIT giustificata nella detta documentazione.

Poiché, in base alle considerazioni che precedono, ritengo che la domanda principale del governo italiano debba essere respinta, vi suggerisco di annullare l'impugnata decisione 5 novembre 1987, COM(87) 2027, fino a concorrenza di 158 524 650 LIT e di disporre, in base all'art. 69, § 3, 1° comma, del regolamento di procedura, che ciascuna parte sopporterà le proprie spese.