SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)
16 ottobre 2003 *

Nella causa C-339/00,

Irlanda, rappresentata dal sig. D.J. O'Hagan, in qualità di agente, assistito dai sigg. R. Brady, SC, e A.M. Collins, BL, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sigg. M. Niejahr e K. Fitch, in qualità di agenti, assistiti dal sig. J. O'Reilly, SC, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

* Lingua processuale: l'inglese.

avente ad oggetto l'annullamento della decisione della Commissione 5 luglio 2000, 2000/449/CE, che esclude dal finanziamento comunitario alcune spese effettuate dagli Stati membri a titolo del Fondo europeo [agricolo] di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione «garanzia» (GU L 180, pag. 49), nella parte in cui essa esclude dal finanziamento comunitario, per gli esercizi 1997 e 1998, spese sostenute dall'Irlanda per un importo pari a EUR 4 844 345,35 a titolo di aiuti all'imboschimento,

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dal sig. C.W.A. Timmermans, presidente della Quarta Sezione, facente funzione di presidente della Quinta Sezione, e dai sigg. A. La Pergola, P. Jann, S. von Bahr (relatore) e A. Rosas, giudici,

avvocato generale: sig. A. Tizzano
cancelliere: sig.ra L. Hewlett, amministratore principale

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 26 giugno 2002, durante la quale l'Irlanda era rappresentata dai sigg. A.M. Collins ed E. Fitzsimons, SC, e la Commissione dai sigg. M. Niejahr e K. Fitch,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 6 febbraio 2003,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ricorso depositato nella cancelleria della Corte il 15 settembre 2000, l'Irlanda ha chiesto, ai sensi dell'art. 230, primo comma, CE, l'annullamento della decisione della Commissione 5 luglio 2000, 2000/449/CE, che esclude dal finanziamento comunitario alcune spese effettuate dagli Stati membri a titolo del Fondo europeo [agricolo] di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione «garanzia» (GU L 180, pag. 49; in prosieguo: la «decisione impugnata»), nella parte in cui essa esclude dal finanziamento comunitario, per gli esercizi 1997 e 1998, spese sostenute dall'Irlanda per un importo pari a EUR 4 844 345,35 a titolo di aiuti all'imboschimento.

Ambito normativo

Normativa in materia di liquidazione dei conti FEAOG

2 Il regolamento (CEE) del Consiglio 21 aprile 1970, n. 729, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU L 94, pag. 13), come modificato dal regolamento (CE) del Consiglio 22 maggio 1995, n. 1287 (GU L 125, pag. 1; in prosieguo il «regolamento n. 729/70»), dispone, al suo art. 5, n. 2, lett. c):

«La Commissione, previa consultazione del comitato del Fondo:

(...)

c) decide in merito alle spese non ammesse al finanziamento comunitario di cui agli articoli 2 e 3 qualora constati che alcune spese non sono state effettuate in conformità alle norme comunitarie.

Prima che sia adottata una decisione di rifiuto del finanziamento, i risultati delle verifiche della Commissione e le risposte dello Stato membro interessato costituiscono oggetto di comunicazioni scritte, in base alle quali le due parti tentano di raggiungere un accordo circa la soluzione da individuare.

In difetto di accordo lo Stato membro può chiedere che sia avviata una procedura volta a conciliare le rispettive posizioni nel termine di quattro mesi e il cui esito costituisce oggetto di una relazione alla Commissione che ne effettua l'esame di una decisione di rifiuto del finanziamento.

(...)».

3 Il procedimento di conciliazione menzionato all'art. 5, n. 2, lett. c), del regolamento n. 729/70 è disciplinato dalla decisione della Commissione 1° luglio 1994, 94/442/CE, relativa all'istituzione di una procedura di conciliazione nel quadro della liquidazione dei conti del FEAOG, sezione «garanzia» (GU

L 182, pag. 45). L'art. 1, n. 1, di tale decisione ha istituito un organo di conciliazione che interviene nel detto quadro. Ai sensi del n. 2, lett. a), del detto articolo, «la posizione assunta dall'organo lascia impregiudicata la decisione definitiva della Commissione in materia di liquidazione dei conti».

4 Il regolamento n. 729/70 è stato abrogato e sostituito dal regolamento (CE) del Consiglio 17 maggio 1999, n. 1258, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU L 160, pag. 103).

5 L'art. 16 del regolamento n. 1258/1999 dispone, al riguardo, quanto segue:

«1. Il regolamento (CEE) n. 729/70 è abrogato.

2. I riferimenti al suddetto regolamento s'intendono fatti al presente regolamento e vanno letti secondo la tavola di concordanza di cui all'allegato».

6 Ai sensi dell'art. 20 del regolamento n. 1258/1999:

«Il presente regolamento entra in vigore il settimo giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee.

Esso si applica alle spese effettuate a partire dal 1° gennaio 2000».

Normativa applicabile in materia di aiuti alle misure forestali

7 Il regolamento (CEE) del Consiglio 30 giugno 1992, n. 2080, che istituisce un regime comunitario di aiuti alle misure forestali nel settore agricolo (GU L 215, pag. 96), dispone la concessione di aiuti comunitari all'imboschimento delle superfici agricole. Tali aiuti fanno parte delle spese menzionate all'art. 5, n. 2, lett. c), del regolamento n. 729/70.

8 Il secondo 'considerando' del regolamento n. 2080/92 recita:

«(...) l'esperienza acquisita in materia di imboschimento di terre agricole dimostra l'inadeguatezza dei vigenti regimi di aiuti destinati ad incitare gli agricoltori a praticare l'imboschimento dei loro terreni e che, in questi ultimi anni, le azioni di imboschimento delle superfici ritirate dalla produzione agricola si sono rivelate poco soddisfacenti».

9 Secondo il sesto 'considerando' del regolamento n. 2080/92:

«(...) per intensificare l'imboschimento delle terre agricole, obiettivo che risponde all'orientamento della politica agricola comune (PAC), occorre istituire un regime di premi al fine di compensare la perdita di reddito subita dagli agricoltori durante il periodo non produttivo delle superfici imboschite».

10 Ai sensi del settimo 'considerando' del detto regolamento:

«(...) in molti casi, l'imboschimento di terre agricole può essere effettuato anche da privati diversi dagli imprenditori agricoli; (...) è quindi opportuno prevedere incentivi anche per queste categorie di persone; (...) occorre pertanto istituire un premio per ettaro in favore dei privati, diversi dagli imprenditori agricoli, che procedono all'imboschimento di terreni agricoli».

11 L'art. 2 del regolamento n. 2080/92 dispone quanto segue:

«1. Il regime di aiuti può comprendere:

a) contributi alle spese d'imboschimento;

b) un premio annuale per ettaro imboschito, destinato a coprire per i primi cinque anni i costi di manutenzione delle superfici sottoposte ad imboschimento;

c) un premio annuale per ettaro, volto a compensare le perdite di reddito provocate dall'imboschimento delle superfici agricole;

(...)

2. a) Gli aiuti di cui al paragrafo 1, lettere a) e b) possono essere concessi alle persone fisiche o giuridiche che procedano all'imboschimento di superfici agricole.

b) Gli aiuti di cui al paragrafo 1, lettera c) sono sovvenzionabili soltanto nel caso in cui siano concessi:

— a imprenditori agricoli che non fruiscono del regime di prepensionamento previsto dal regolamento (CEE) n. 2079/92 del Consiglio, del 30 giugno 1992, che istituisce un regime comunitario di aiuti al prepensionamento in agricoltura (...);

— a qualsiasi altra persona fisica o giuridica di diritto privato.

(...)

3. Il regime può inoltre comprendere un contributo comunitario ai costi di imboschimento di terre agricole realizzati dalle autorità pubbliche competenti degli Stati membri».

12 Ai sensi dell'art. 4, n. 1, primo trattino, del regolamento n. 2080/92:

«Gli Stati membri attuano il regime di aiuti di cui all'articolo 2 con programmi pluriennali nazionali o regionali attinenti agli obiettivi contemplati all'articolo 1 e che definiscono in particolare:

— l'importo e la durata degli aiuti di cui all'articolo 2 in base alle spese effettive d'imboschimento e di manutenzione delle essenze o tipi d'alberi utilizzati per l'imboschimento o in base alla perdita di reddito».

13 L'art. 5 del regolamento n. 2080/92 recita:

«1. Gli Stati membri comunicano alla Commissione, entro il 30 luglio 1993, i progetti dei programmi zonali di cui all'articolo 4, nonché le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative vigenti o che intendono adottare ai fini dell'applicazione del presente regolamento, accompagnati da una stima delle spese annuali previste per l'attuazione dei programmi.

2. La Commissione esamina le comunicazioni degli Stati membri per determinare:

— la loro conformità alle norme del presente regolamento, tenuto conto degli obiettivi del medesimo e del nesso fra le diverse misure,

— la natura delle azioni che possono essere cofinanziate,

— l'importo totale delle spese che possono essere cofinanziate.

3. La Commissione decide in merito all'approvazione dei programmi nazionali o regionali tenendo conto degli elementi elencati al paragrafo 2. (...)

(...)».

Antefatti e procedimento precontenzioso

14 Fino alla fine degli anni '80 lo Stato irlandese era proprietario di circa 400 000 ettari di foreste, da esso direttamente gestite.

15 Con il Forestry Act 1988 (legge forestale del 1988), il Parlamento irlandese ha autorizzato la creazione della società Coillte Teoranta (Ufficio delle foreste) al fine di sviluppare la forestazione e di svolgere talune funzioni fino ad allora di pertinenza del Ministero delle Finanze e del Ministero dell'Energia.

16 La Coillte Teoranta è stata costituita l'8 dicembre 1988, conformemente alla Companies Act 1963 (legge del 1963 sulle società), sotto forma di una «private company», cioè una società privata per azioni in cui il numero di azionisti è limitato a 50, il diritto di cessione delle azioni è ristretto e qualsiasi offerta al pubblico per la sottoscrizione di azioni è vietata. La totalità delle azioni della Coillte Teoranta è stata acquisita dal Ministero delle Finanze. Ai sensi del suo Forestry Act 1988, tale società era tuttavia obbligata a svolgere le sue attività indipendentemente dallo Stato e conformemente a criteri puramente commerciali.

17 La questione dello statuto della Coillte Teoranta e della sua qualità di persona giuridica di diritto privato ai sensi dell'art. 2, n. 2, lett. b), del regolamento n. 2080/92 è stata sollevata durante talune riunioni tra la Commissione e il Ministero dell'Agricoltura, dell'Alimentazione e delle Foreste, svoltesi tra il luglio e l'ottobre del 1992.

18 Con lettera 26 gennaio 1993, tale Ministero ha risposto a diversi quesiti della Commissione relativi allo statuto della Coillte Teoranta.

19 Tale risposta non ha dato luogo ad alcuna osservazione da parte della Commissione.

20 Nel luglio 1993 l'Irlanda ha presentato alla Commissione un programma pluriennale nazionale di imboschimento, ai sensi del regolamento n. 2080/92, che è stato approvato da quest'ultima il 27 aprile 1994.

21 L'8 dicembre 1994 la Commissione ha approvato il programma operativo per l'agricoltura, lo sviluppo e la forestazione (1994-1999).

22 Nel luglio 1996 il Ministero dell'Agricoltura, dell'Alimentazione e delle Foreste ha pubblicato un piano strategico per lo sviluppo del settore forestale in Irlanda, il quale riportava che la Coillte Teoranta presentava i requisiti previsti per ottenere aiuti ai sensi dei programmi della Comunità.

23 Fino al 1997 il FEAOG ha rimborsato all'Irlanda gli importi richiesti ai sensi dell'aiuto all'imboschimento versati alla Coillte Teoranta in forza dell'art. 2, n. 1, lett. c), del regolamento n. 2080/92.

24 A partire dal settembre 1994, la Coillte Teoranta ha finanziato una parte dei costi delle sue attività grazie a prestiti contratti presso banche commerciali sulla base delle sovvenzioni e dei premi che avrebbe ricevuto ai sensi del regolamento n. 2080/92 nell'ambito dei programmi di imboschimento. Fondandosi su stime preparate alla fine del 1998, la Coillte Teoranta ha così preso in prestito IEP 24 400 000 nella prospettiva dell'incasso dei premi per le superfici imboschite tra il 1993 ed il 1998.

25 In seguito a diversi scambi di corrispondenza e ad una riunione bilaterale, la Commissione, con lettera 3 agosto 1999, ha comunicato al governo irlandese la sua intenzione di adottare una decisione diretta ad escludere dal finanziamento comunitario taluni aiuti all'imboschimento versati alla Coillte Teoranta, a decorrere dal 1° agosto 1996. Quest'ultima, secondo la detta lettera, sarebbe un ente pubblico che, ai sensi dell'art. 2, n. 2, lett. b), del regolamento n. 2080/92, non può aspirare al premio previsto dal n. 1, lett. c), di tale articolo. Con tale lettera, la Commissione respingeva anche la censura delle autorità irlandesi attinenti ad un'asserita violazione del principio di protezione del legittimo affidamento.

26 Con lettera 11 ottobre 1999, l'Irlanda ha chiesto l'avvio di un procedimento di conciliazione ai sensi della decisione 94/442.

27 Nel suo rapporto finale del 30 marzo 2000, l'organo di conciliazione istituito da tale decisione ha constatato l'impossibilità di conciliare le posizioni delle due parti.

28 Il 5 luglio 2000 la Commissione ha adottato la decisione impugnata.

Sul primo motivo

Argomenti delle parti

29 Con il suo primo motivo, l'Irlanda sostiene che la Commissione non era competente per adottare la decisione impugnata sulla base del regolamento n. 729/70, dato che tale regolamento era stato abrogato dal regolamento n. 1258/1999.

30 L'Irlanda fa valere che l'art. 16, n. 1, del regolamento n. 1258/1999 ha abrogato il regolamento n. 729/70 fin dalla sua entrata in vigore, nel luglio 1999. Poiché quest'ultimo regolamento era abrogato quando è stata adottata la decisione impugnata, esso non poteva, secondo l'Irlanda, costituirne la base giuridica. D'altra parte, il regolamento n. 1258/1999 non avrebbe potuto neanche costituire una base appropriata in quanto, in forza del suo art. 20, esso era applicabile solo alle spese effettuate a partire dal 1° gennaio 2000, cioè da una data successiva all'esecuzione delle spese di cui trattasi.

31 L'Irlanda aggiunge che sarebbe stato facile per il legislatore comunitario inserire una disposizione transitoria nel regolamento n. 1258/99, ma che esso non l'ha fatto.

32 La Commissione fa valere, al contrario, che la decisione impugnata è basata legittimamente sul regolamento n. 729/70. Essa considera che il regolamento n. 1258/1999 non era effettivamente applicabile nel caso di specie, dato che le spese di cui trattasi riguardano gli esercizi finanziari 1997 e 1998, e sono quindi anteriori al 1° gennaio 2000.

33 La Commissione ammette che la transizione fra tali due regolamenti pecca per mancanza di chiarezza. Essa sostiene tuttavia che l'abrogazione del regolamento n. 729/70 non osta alla sua applicazione alle spese effettuate precedentemente al 1° gennaio 2000. Il regolamento n. 1258/1999 conterrebbe necessariamente una disposizione transitoria implicita diretta a garantire che le spese effettuate ai sensi del regolamento n. 729/70 continuino a rientrare nella sfera di applicazione della vecchia normativa fino a che la nuova normativa dispieghi pienamente i suoi effetti.

Giudizio della Corte

34 Occorre verificare se la decisione impugnata potesse essere validamente adottata sulla base del regolamento n. 729/70.

35 Al riguardo si deve rilevare che, se è vero che il regolamento n. 1258/1999 prevede, al suo art. 16, n. 1, l'abrogazione del regolamento n. 720/70, dal sedicesimo 'considerando' del regolamento n. 1258/1999 risulta che l'obiettivo del legislatore, alla luce delle nuove modifiche apportate al regolamento n. 729/70, era di procedere, per motivi di chiarezza, a una riformulazione delle disposizioni applicabili.

36 Le disposizioni del regolamento n. 729/70 sono infatti riprese nel regolamento n. 1258/1999. L'art. 16, n. 2, di quest'ultimo dispone d'altra parte che i riferimenti al regolamento abrogato s'intendono fatti al regolamento n. 1258/1999 e vanno letti secondo la tavola di concordanza di cui all'allegato. Di conseguenza, il regolamento n. 1258/1999 si pone nella continuità del regime disposto dal regolamento n. 729/70.

37 È in tale contesto che occorre interpretare l'art. 16, n. 1, del regolamento n. 1258/1999. Come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 20-24 delle sue conclusioni, tale disposizione, letta in combinato disposto con l'art. 20 dello stesso regolamento, non ha per oggetto l'introduzione, nell'applicazione delle norme relative al finanziamento della politica agricola comune, di un'interruzione che crea un vuoto giuridico e pregiudica l'effetto utile dei regolamenti nn. 729/70 e 1258/1999.

38 Pertanto, per quanto sia deplorabile l'assenza di disposizioni transitorie che consentano di comprendere chiaramente l'articolazione tra il regolamento n. 729/70 e il regolamento n. 1258/1999 e di garantire così un'adeguata leggibilità dei testi normativi, occorre considerare che l'abrogazione dichiarata dall'art. 16, n. 1, del regolamento n. 1258/1999 non ha pregiudicato l'obbligo per la Commissione di controllare la conformità alle norme comunitarie delle spese effettuate dagli Stati membri fino al 31 dicembre 1999 nel settore della politica comune.

39 Alla luce dell'insieme di tali elementi occorre considerare che, nella parte in cui riguarda gli esercizi 1997/1998, la decisione impugnata è stata validamente adottata sulla base del regolamento n. 729/70.

Sul secondo motivo

40 Con il secondo motivo, l'Irlanda fa valere, in primo luogo, che la decisione impugnata costituisce un'errata applicazione del regolamento n. 2080/92, in quanto la Coillte Teoranta sarebbe una persona giuridica di diritto privato ai sensi dell'art. 2, n. 2, lett. b), di tale regolamento. Essa sostiene, in secondo luogo, che, adottando la detta decisione, la Commissione ha violato gli obblighi relativi alla leale cooperazione, alla certezza del diritto nonché alla buona amministrazione, e che essa ha violato il principio di protezione del legittimo affidamento.

Sulla prima parte del secondo motivo, attinente ad un'errata applicazione del regolamento n. 2080/92

Argomenti delle parti

41 L'Irlanda sostiene che la Coillte Teoranta è una persona giuridica di diritto privato ai sensi dell'art. 2, n. 2, lett. b), del regolamento n. 2080/92, e che essa era quindi legittimata a ricevere l'aiuto menzionato al n. 1, lett. c), di tale articolo.

42 Anche se l'espressione «persona giuridica di diritto privato» in opposizione a «persona giuridica di diritto pubblico» non è usuale nei paesi di «common law», l'Irlanda fa valere che la Coillte Teoranta è stata costituita sotto forma di una «private company» conformemente al Companies Act 1963 e che tale forma equivale a quella delle società di diritto privato negli Stati membri che comunemente impiegano tale nozione, come la Repubblica francese, la Repubblica federale di Germania o il Regno di Spagna.

43 Il fatto che la Coillte Teoranta rappresenti un'impresa pubblica di cui lo Stato è interamente proprietario non le impedirebbe di essere una persona giuridica di diritto privato. L'Irlanda sostiene che il Consiglio ha espressamente definito i beneficiari dell'aiuto in funzione della loro forma giuridica e non in funzione del regime di proprietà economica, pubblica o privata, al quale essi sono sottoposti.

44 L'Irlanda fa altresì valere che il regolamento n. 2080/92 mirava a garantire l'imboschimento massimo di superfici agricole sostenendo finanziariamente le persone fisiche e giuridiche che vi si adoperavano. Si dovrebbe quindi interpretare in senso estensivo le disposizioni relative ai beneficiari, come da essa proposto.

45 L'Irlanda sostiene, d'altra parte, che la Coillte Teoranta non è un'«autorità pubblica» ai sensi dell'art. 2, n. 3, del regolamento n. 2080/92. Essa rileva che, certamente, la Corte ha dichiarato, nelle sentenze 17 dicembre 1998, causa C-306/97, Connemara Machine Turf (Racc. pag. I-8761, punto 35), e causa C-353/96, Commissione/Irlanda (Racc. pag. I-8565, punto 40), relative al settore degli appalti pubblici, che la Coillte Teoranta era «un'autorità pubblica i cui appalti pubblici di forniture sono soggetti al controllo dello Stato». Tuttavia, essa fa valere che occorre trattare con prudenza l'espressione «autorità pubblica», dato che la nozione di cui trattasi era stata esaminata in tali sentenze per un altro contesto — quello degli appalti pubblici — e nell'ambito di una direttiva oggi abrogata. L'Irlanda sostiene al riguardo che la Coillte Teoranta non rappresenta un «organismo di diritto pubblico» ai sensi delle nuove direttive in materia di appalti pubblici. Essa afferma, in particolare, che la società è gestita in modo commerciale e che lo Stato non interviene nelle sue decisioni.

46 In ogni caso, l'Irlanda fa valere che, anche se, contrariamente alla posizione da essa difesa, la Coillte Teoranta fosse considerata alla stregua di un'autorità pubblica ai sensi dell'art. 2, n. 3, del regolamento n. 2080/92, ciò non le impedirebbe di essere altresì una persona giuridica di diritto privato e di poter quindi beneficiare dell'aiuto controverso in forza del n. 1, lett. c), dello stesso articolo.

47 L'Irlanda aggiunge che il Consiglio, con il suo regolamento (CE) 17 maggio 1999, n. 1257, 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), che sostituisce il regolamento n. 2080/92, ha inteso definire i beneficiari in modo diverso. Essa sottolinea, inoltre, che, ai sensi del regolamento (CE) della Commissione 23 luglio 1999, n. 1750, recante disposizioni di applicazione del regolamento (CE) n. 1257/1999 (GU L 214, pag. 31), sono escluse dall'aiuto all'imboschimento le foreste di cui lo Stato è proprietario per almeno il 50%. L'Irlanda fa valere che, a contrario, nei limiti in cui il regolamento non contiene una siffatta esclusione, la Coillte Teoranta poteva beneficiare dell'aiuto controverso.

48 La Commissione sostiene invece che la Coillte Teoranta non è una persona giuridica di diritto privato ai sensi dell'art. 2, n. 2, lett. c), del regolamento n. 2080/92, che essa è piuttosto un'autorità pubblica ai sensi del n. 3 del detto articolo e che non poteva quindi beneficiare dell'aiuto controverso.

49 La Commissione si fonda sull'obiettivo del regolamento n. 2080/92. Essa sostiene che tale regolamento è stato adottato nell'ambito della riforma della politica agricola comune realizzata nel 1992. Poiché il regime di aiuti esistente non era riuscito ad incoraggiare gli agricoltori a ritirare dalla produzione agricola un'area di sufficienti superfici, il detto regolamento mirava, a suo avviso, a rinforzare le misure di stimolo a tal fine. Esso avrebbe in particolare previsto misure destinate a compensare la perdita di introiti occorsa durante il periodo improduttivo delle superfici nuovamente imboschite.

50 Secondo la Commissione, dal settimo 'considerando' del regolamento n. 2080/92 risulta chiaramente che l'aiuto controverso era destinato agli agricoltori ed alle altre persone private, ma non agli Stati membri o agli organismi pubblici.

51 Ora, non sussisterebbe alcun dubbio che la Coillte Teoranta è un'impresa pubblica interamente controllata dallo Stato. La Commissione rileva che, prima della creazione di tale società nel 1988, le foreste erano direttamente gestite dai ministeri competenti. Oggi, la Coillte Teoranta sarebbe interamente proprietà dello Stato e gestita per conto del governo.

52 Lo Stato non solo deterrebbe tutte le azioni della società e ne nominerebbe i responsabili, ma potrebbe altresì intervenire nel finanziamento dell'impresa. La Coillte Teoranta sarebbe anche soggetta a taluni obblighi del servizio pubblico il cui rispetto è controllato dallo Stato.

53 La Commissione considera che le sentenze Connemara Machine Turf e Commissione/Irlanda, cit., nelle quali la Corte ha dichiarato che la Coillte Teoranta era un'«autorità pubblica», sono rilevanti, anche se riguardavano il settore degli appalti pubblici. Secondo la Commissione, la Corte vi è giunta alla conclusione che la Coillte Teoranta è un organismo di diritto pubblico. Poiché tale nozione è esclusiva, la Commissione sostiene che la Coillte Teoranta non può essere allo stesso tempo una persona di diritto privato.

54 Essa fa altresì valere che la modifica apportata alla definizione dei beneficiari degli aiuti nei regolamenti nn. 1257/1999 e 1750/1999 non altera la sostanza del suo ragionamento. Il regolamento n. 2080/92 doveva già essere interpretato, secondo la Commissione, nel senso che esso esclude le foreste di cui lo Stato era proprietario per almeno il 50%.

Giudizio della Corte

55 Si deve constatare che, come fatto valere dall'Irlanda, la nozione di persona di diritto privato impiegata all'art. 2, n. 2, lett. b), del regolamento n. 2080/92 non figura negli ordinamenti di tutti gli Stati membri. Non è quindi rilevante, nel caso di specie, fare riferimento alla definizione impiegata in taluni ordinamenti nazionali.

56 Occorre invece interpretare tale nozione alla luce dell'obiettivo e dell'economia del regolamento n. 2080/92.

57 Dal secondo 'considerando' del detto regolamento risulta che la necessità di rinforzare il regime di aiuti è derivata dal fatto che il regime esistente non era riuscito a promuovere sufficientemente l'imboschimento da parte degli agricoltori mediante il ritiro di superfici agricole dalla produzione agricola. Per ottenere tale

risultato, come enunciato al sesto e al settimo 'considerando' del detto regolamento, il legislatore comunitario ha deciso di compensare la perdita di introiti degli agricoltori durante il periodo improduttivo delle superfici nuovamente imboschite e di estendere tale compensazione ad altri soggetti privati.

58 Si deve rilevare che l'art. 2, n. 2, del regolamento n. 2080/92 prevede una distinzione tra beneficiari in funzione del tipo di aiuto di cui trattasi.

59 Infatti, le disposizioni di cui alla lett. b) di tale numero, relative agli aiuti destinati a compensare le perdite di introiti agricoli, sono redatte in modo restrittivo rispetto a quelle contenute alla lett. a) dello stesso numero, riguardanti gli aiuti destinati a coprire i costi di imboschimento e i costi di manutenzione delle superfici imboschite. Mentre questi ultimi aiuti sono concessi alle persone fisiche o giuridiche che procedano all'imboschimento di superfici agricole, quelle relative alle perdite di introiti sono sovvenzionabili soltanto nel caso in cui siano concessi agli imprenditori agricoli che soddisfano talune condizioni o a qualsiasi altra persona fisica o giuridica di diritto privato. Alla luce del sesto e del settimo 'considerando' del regolamento n. 2080/92, si deve considerare che l'espressione «qualsiasi altra persona fisica o giuridica di diritto privato» riportata in tale passaggio alla lett. b) riguarda solo le persone private, in opposizione all'espressione «qualsiasi persona fisica o giuridica» impiegata al detto passaggio della lett. a), che riguarda allo stesso tempo i soggetti privati e i soggetti non privati, come le persone giuridiche di proprietà e sotto il controllo dello Stato.

60 Ne consegue che le persone giuridiche di proprietà e sotto il controllo dello Stato possono beneficiare di un aiuto destinato a compensare i costi legati all'imboschimento ed alla manutenzione delle foreste allo stesso titolo di qualsiasi altra persona fisica e giuridica, ma che esse non possono invece beneficiare dell'aiuto destinato a compensare la perdita di redditi agricoli.

61 Nel caso di specie, secondo la stessa Irlanda, la Coillte Teoranta è ed è sempre stata un'impresa pubblica interamente di proprietà dello Stato. D'altra parte, la Corte ha già dichiarato nelle sentenze Connemara Machine Turf e Commissione/Irlanda, cit., che tale società era controllata dallo Stato e nessun elemento nuovo è stato apportato per dimostrare che così non era durante gli esercizi 1997 e 1998. L'obbligo imposto alla società di gestire i suoi affari in modo commerciale, come il fatto, allegato dall'Irlanda, che lo Stato non interviene praticamente nella gestione della società non possono prevalere sulla constatazione che la società era interamente di proprietà e sotto il controllo dello Stato e che quest'ultimo poteva quindi intervenirvi. Ne consegue che la Coillte Teoranta non rappresenta una persona giuridica di diritto privato ai sensi dell'art. 2, n. 2, lett. b), del regolamento n. 2080/92.

62 D'altra parte, la circostanza che la distinzione tra impresa privata e impresa pubblica sia definita più chiaramente nei regolamenti nn. 1257/1999 e 1750/1999 non implica che tale distinzione fosse assente nel regolamento n. 2080/92.

63 Alla luce di quanto precede, si deve constatare che la Coillte Teoranta, in quanto impresa pubblica, non era qualificata per ricevere un aiuto destinato a compensare la perdita di redditi derivante dall'imboschimento e che la Commissione non ha commesso errori nell'applicazione dell'art. 2, n. 2, lett. b), del regolamento n. 2080/92. Si deve quindi dichiarare infondata la prima parte del secondo motivo.

Sulla seconda parte del secondo motivo, attinente ad una violazione del dovere di leale cooperazione, della certezza del diritto, e della buona amministrazione, nonché ad una violazione del principio di protezione del legittimo affidamento

Argomenti delle parti

64 L'Irlanda sostiene di aver potuto legittimamente considerare che la Coillte Teoranta faceva parte dei beneficiari menzionati all'art. 2, n. 2, lett. b), del

regolamento n. 2080/92, per il fatto stesso dell'attitudine della Commissione. La passività di cui quest'ultima avrebbe dato prova sarebbe contraria al dovere di leale cooperazione previsto all'art. 5 del Trattato CE (divenuto art. 10 CE) e la decisione impugnata arrecherebbe pregiudizio al principio di protezione del legittimo affidamento.

65 L'Irlanda segnala che il problema dello statuto della Coillte Teoranta è stato discusso tra il ministro irlandese competente e la Commissione dal luglio all'ottobre 1992. In seguito a tali discussioni, la Commissione avrebbe chiesto all'Irlanda alcune precisazioni sullo statuto di tale società. L'Irlanda avrebbe fornito le informazioni richieste con lettera 26 gennaio 1993, alla quale sarebbero stati allegati numerosi documenti tra i quali il Forestry Act 1988, che prevede la creazione della Coillte Teoranta, nonché lo statuto della società. La Commissione non avrebbe risposto a tale lettera. Nel 1994 il programma pluriennale irlandese di imboschimento sarebbe stato approvato dalla Commissione. Inoltre, per gli esercizi precedenti al 1997, gli aiuti versati dall'Irlanda alla Coillte Teoranta ai sensi dell'art. 2, n. 1, lett. c), del regolamento n. 2080/92 sarebbero stati rimborsati senza alcuna osservazione.

66 L'Irlanda aggiunge che la Coillte Teoranta ha contratto prestiti rilevanti presso banche basandosi sui rimborsi che essa avrebbe potuto ottenere dal FEAOG.

67 La Commissione non nega i fatti presentati dall'Irlanda a tal riguardo. Essa ammette che il fatto di non aver inviato alcuna risposta alla lettera del 26 gennaio 1993 possa essere considerato spiacevole, ma sostiene di non essere venuta meno al suo dovere di leale cooperazione e di non aver violato il principio di protezione del legittimo affidamento.

68 La Commissione fa valere che l'Irlanda aveva partecipato ai negoziati relativi al regolamento n. 2080/92 e che essa doveva dunque sapere che l'aiuto per perdite di redditi derivanti dall'imboschimento non era destinato alle imprese pubbliche come la Coillte Teoranta. Tale Stato membro avrebbe dovuto rendersi conto che

non esisteva alcuna base legale che consentisse alla Commissione di rimborsare, mediante il FEAOG, le spese effettuate in violazione delle norme del regime della politica agricola comune. D'altra parte, la Commissione sostiene che il suo silenzio non può essere interpretato come un consenso. Essa aggiunge, in ogni caso, che l'Irlanda non ha insistito per ottenere una risposta alla sua lettera del 26 gennaio 1993.

69 Per quanto riguarda la sua approvazione del programma pluriennale d'imboschimento comunicato dall'Irlanda in applicazione del regolamento n. 2080/92, la Commissione fa valere che tale circostanza non poteva incoraggiare l'Irlanda a sviluppare un legittimo affidamento nel fatto che la Coillte Teoranta aveva il diritto di beneficiare dell'aiuto controverso. La Commissione sostiene che tale documento menziona appena la detta società e che nulla in esso indicava che l'Irlanda aveva deciso di versare l'aiuto di cui trattasi alla Coillte Teoranta come se questa fosse un'impresa privata.

Giudizio della Corte

70 Con il motivo in esame, l'Irlanda fa sostanzialmente valere che la decisione impugnata ha arrecato pregiudizio al dovere di leale cooperazione e al principio di protezione del legittimo affidamento.

71 Per quanto riguarda il dovere di leale collaborazione, occorre rammentare che, in forza dell'art. 5 del Trattato, tale principio regge le relazioni tra gli Stati membri e le istituzioni. Esso comporta un obbligo per gli Stati membri di adottare tutte le misure atte a garantire la portata e l'efficacia del diritto comunitario ed impone alle istituzioni comunitarie obblighi reciproci di leale collaborazione con gli Stati membri (v. ordinanza 13 luglio 1990, causa C-2/88 IMM, Zwartveld e a., Racc. pag. I-3365, punto 17, e sentenza 26 novembre 2002, causa C-275/00, First e Franex, Racc. pag. I-10943, punto 49).

72 Si deve sottolineare, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 73 delle sue conclusioni, che l'obbligo di leale collaborazione ha per sua natura un carattere di reciprocità.

73 Nel caso di specie, l'Irlanda aveva preso parte alle discussioni che hanno preceduto l'adozione del regolamento n. 2080/92. Essa doveva quindi conoscerne le implicazioni allo stesso titolo della Commissione.

74 La Commissione aveva espresso all'Irlanda i dubbi da essa nutriti sullo statuto della Coillte Teoranta e, quindi, il detto Stato membro avrebbe dovuto sapere che sussisteva un'incertezza quanto alla qualifica di quest'ultima come persona giuridica di diritto privato ai sensi dell'art. 2, n. 2, lett. b), del regolamento n. 2080/92.

75 Anche se la Commissione avesse potuto reiterare i suoi dubbi presso l'Irlanda, occorre rilevare che, in ogni caso, spettava a quest'ultima eliminare qualsiasi incertezza che potesse sussistere quanto alla capacità della Coillte Teoranta di ricevere l'aiuto controverso.

76 Si deve dunque respingere l'addebito attinente alla violazione del dovere di leale collaborazione fatto valere dall'Irlanda.

77 L'Irlanda sostiene altresì che la condotta della Commissione, in particolare il fatto che essa non aveva risposto alla sua lettera del 26 gennaio 1993, aveva approvato il suo programma pluriennale d'imboschimento e non aveva rimesso in discussione prima del 1997 gli aiuti concessi alla Coillte Teoranta ai sensi dell'art. 2, n. 1, lett. c), del regolamento n. 2080/92 ed addebitati a carico del FEAOG, l'aveva condotta a credere legittimamente che tali aiuti fossero conformi alla normativa applicabile.

78 A tal riguardo, se può essere spiacevole che la Commissione non ha presentato osservazioni in merito alla lettera dell'Irlanda del 26 gennaio 1993, l'assenza di reazioni da parte della Commissione non poteva, né da sola né combinata alle altre circostanze del caso di specie, generare un legittimo affidamento dell'Irlanda.

79 In primo luogo, la mancata risposta della Commissione ad una lettera non è in linea di principio idonea a far nascere un legittimo affidamento nel soggetto che l'ha inviata. Nel caso di specie, la lettera dell'Irlanda 26 gennaio 1993 rappresentava essa stessa una risposta a un quesito della Commissione e non chiedeva direttamente risposte.

80 Per quanto riguarda poi l'approvazione, da parte della Commissione, del programma pluriennale irlandese di imboschimento, occorre rilevare che tale programma menzionava la Coillte Teoranta solo incidentalmente e non specificava chiaramente l'intenzione di concedere a tale impresa premi per perdite di reddito. Tale ultimo punto non era peraltro specificato neanche nel programma operativo per l'agricoltura, lo sviluppo rurale e la forestazione (1994-1999) o nel piano strategico per lo sviluppo del settore forestale in Irlanda pubblicato dal Ministero dell'Agricoltura, dell'Alimentazione e delle Foreste. La detta approvazione non poteva quindi essere interpretata come un riconoscimento della fondatezza della concessione dei premi controversi.

81 Infine, neanche il fatto che la Commissione non avesse messo in discussione gli aiuti concessi alla Coillte Teoranta prima del 1997 poteva condurre l'Irlanda a ritenere che l'attribuzione a tale impresa di aiuti per perdite di reddito non sarebbe mai stata messa in discussione in futuro. La Corte ha infatti dichiarato a più riprese che, qualora la Commissione abbia tollerato irregolarità per motivi di equità, lo Stato membro interessato non acquista alcun diritto ad esigere l'adozione dello stesso criterio per le irregolarità dell'esercizio seguente in base al principio della certezza del diritto o del legittimo affidamento (v., in particolare, sentenza 21 gennaio 1999, causa C-54/95, Germania/Commissione, Racc. pag. I-35, punto 12). Lo stesso si verifica, a maggior ragione, nel caso in cui la Commissione non avesse scoperto il tipo di irregolarità di cui trattasi durante gli esercizi precedenti.

82 Di conseguenza, è giocoforza constatare che la Commissione non ha, con la sua condotta, incoraggiato l'Irlanda a ritenere che l'aiuto concesso alla Coillte Teoranta per perdite di reddito fosse cofinanziato dal FEAOG. Al contrario, essa aveva comunicato i propri dubbi alle autorità irlandesi fin dal 1992. La sua mancata presa di posizione, in seguito, sull'idoneità della Coillte Teoranta a beneficiare dell'aiuto controverso non poteva far sorgere per l'Irlanda un legittimo affidamento a tal riguardo, considerato in particolare che tale Stato membro era stato strettamente associato all'elaborazione della normativa in esame e che aveva un obbligo di applicare correttamente la detta normativa.

83 Si deve quindi respingere altresì l'addebito dell'Irlanda secondo cui la Commissione avrebbe violato il principio di tutela del legittimo affidamento e, pertanto, concludere che la seconda parte del secondo motivo è infondata.

84 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre dichiarare il secondo motivo infondato.

85 Poiché nessuno dei motivi dedotti dall'Irlanda è stato accolto, si deve respingere il ricorso nel suo insieme.

Sulle spese

86 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, l'Irlanda, rimasta soccombente, dev'essere condannata alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quinta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) **Il ricorso è respinto.**

2) **L'Irlanda è condannata alle spese.**

Timmermans La Pergola Jann

von Bahr Rosas

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 16 ottobre 2003.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente

V. Skouris