CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE ANTONIO LA PERGOLA

presentate il 28 ottobre 1999 *

I — Introduzione

1. Con il ricorso che ha dato avvio al presente giudizio, il Regno di Spagna chiede l'annullamento, ai sensi dell'art. 173 del Trattato CE (divenuto, a seguito di modifica, art. 230 CE), di un atto adottato dalla Commissione europea (in prosieguo: la «Commissione»), intitolato «Linee direttrici relative all'applicazione dell'articolo 24 del regolamento (CEE) n. 4253/88» del Consiglio, del 19 dicembre 1988, recante disposizioni di applicazione del regolamento (CEE) n. 2052/88 per quanto riguarda il coordinamento tra gli interventi dei vari Fondi strutturali, da un lato, e tra tali interventi e quelli della Banca europea per gli investimenti e degli altri strumenti finanziari esistenti, dall'altro (in prosieguo, rispettivamente: le «linee direttrici» [1] ed il «regolamento di coordinamento» [2]).

2. Le linee direttrici, secondo il governo spagnolo, comminano agli Stati membri *nuove* sanzioni di carattere pecuniario. Esse consistono in correzioni nette (ossia riduzioni o soppressioni) dei contributi comunitari a seguito di inadempimenti degli obblighi di controllo della regolarità delle azioni cofinanziate dai Fondi strutturali imposti agli Stati membri dall'art. 23 del regolamento di coordinamento (v. *infra* paragrafo 5). La Commissione ha indicato l'art. 24 di detto regolamento (*ibidem*) come base giuridica per l'adozione delle linee direttrici. Il governo ricorrente, in appoggio del quale sono intervenuti i governi italiano e portoghese, sostiene che la Commissione è incompetente ad adottare un tale atto, il quale sarebbe altresì carente di adeguata motivazione.

II — Il quadro normativo in cui si inserisce l'atto attaccato

3. Le origini della presente controversia vanno inquadrate nell'ambito della legislazione comunitaria concernente i Fondi a finalità strutturale. Al riguardo, vengono in rilievo in primo luogo le norme del Trattato CE sulla coesione economica e sociale (artt. da 130 A a 130 E, divenuti, alcuni a seguito di modifica, artt. da 158 CE a 162 CE), che fissano i principi generali relativi all'azione dei Fondi e degli altri strumenti finanziari e conferiscono alle istituzioni comunitarie il compito di darvi attuazione. Il regolamento (CEE)

* Lingua originale: l'italiano.

1 — C(97) 3151 def.

2 — GU L 374, pag. 1; il regolamento di coordinamento è stato modificato dal regolamento (CEE) n. 2082/93 del Consiglio del 20 luglio 1993 (GU L 193, pag. 20) e dal regolamento (CE) n. 3193/94 del Consiglio del 19 dicembre 1994 (GU L 337, pag. 11).

n. 2052/88 del Consiglio, del 24 giugno 1988, relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturali, alla loro efficacia e al coordinamento dei loro interventi e di quelli della Banca europea per gli investimenti degli altri strumenti finanziari esistenti (in prosieguo: il «regolamento quadro»),[3] ed il regolamento di coordinamento contengono la disciplina essenziale della materia.

4. Come è noto, i Fondi strutturali si sostanziano in una serie di interventi volti a rafforzare la coesione economica e sociale e, in particolare, a ridurre il divario tra le diverse regioni e il ritardo di quelle meno favorite. Poiché detti interventi assumono la forma di cofinanziamenti da parte della Comunità di singoli progetti selezionati dagli Stati membri, è essenziale controllare che i Fondi contribuiscano unicamente al finanziamento di progetti, iniziative, o «azioni» che soddisfino le «condizioni di ammissibilità» per le sovvenzioni in conformità alle pertinenti disposizioni comunitarie. Secondo le previsioni dell'art. 23, n. 1, del regolamento di coordinamento (v. *infra* paragrafo 5), il suddetto controllo — le cui modalità sono state più da vicino disciplinate con il regolamento n. 2064/97 (v. *infra* paragrafo 6) — spetta soprattutto agli Stati membri, responsabili della gestione dell'80% delle spese comunitarie.

3 — GU L 185, pag. 9; il regolamento quadro è stato modificato dal regolamento (CEE) n. 2081/93 del Consiglio del 20 luglio 1993 (GU L 193, pag. 5) e dal regolamento (CE) n. 3193/94 del Consiglio del 19 dicembre 1994, già citato.

5. In particolare, e per quanto qui interessa, l'art. 23, n. 1, del regolamento di coordinamento, intitolato «Controllo finanziario», prevede che:

«Al fine di garantire il successo delle azioni svolte dai promotori pubblici o privati, gli Stati membri, in sede di realizzazione delle azioni, adottano le misure necessarie per:

— verificare periodicamente che le azioni finanziate dalla Comunità siano state attuate correttamente,

— prevenire e sanzionare le irregolarità,

— recuperare i fondi persi a causa di un abuso o di una negligenza (...).

Non appena entrato in vigore il presente regolamento, la Commissione adotta le modalità dettagliate di applicazione del presente paragrafo (...)».

Ai sensi dell'art. 24 del regolamento di coordinamento, che è la disposizione su cui

si fonda l'atto impugnato nell'odierno giudizio e che è intitolato «Riduzione, sospensione o soppressione del contributo»:

«1. Se la realizzazione di un'azione o di una misura sembra non giustificare né in parte né totalmente il contributo finanziario assegnato, la Commissione procede ad un esame appropriato del caso nel quadro della partnership [4], chiedendo in particolare allo Stato membro o alle autorità da esso designate per l'attuazione dell'azione di presentare le loro osservazioni entro una scadenza determinata.

2. In seguito a questo esame la Commissione può ridurre o sospendere il contributo per l'azione o la misura in questione, se l'esame conferma l'esistenza di un'irregolarità o di una modifica importante che riguardi la natura o le condizioni di attuazione dell'azione o della misura e per la quale non sia stata chiesta l'approvazione della Commissione (...)».

6. La Commissione ha adottato due regolamenti per l'applicazione dell'art. 23 del regolamento di coordinamento, uno dei quali è il regolamento (CE) n. 2064/97, del 15 ottobre 1997, recante modalità di applicazione del regolamento (CEE) n. 4253/88 del Consiglio, riguardo ai controlli finanziari effettuati dagli Stati membri sulle operazioni cofinanziate dai Fondi strutturali (in prosieguo: il «regolamento n. 2064/97») [5], con il quale la Commissione, al fine di assicurare un sufficiente rigore dei controlli eseguiti dagli Stati membri, ne ha specificato alcuni requisiti minimi (v. secondo 'considerando'). In pari data, la Commissione ha adottato le linee direttrici dedotte in giudizio, notificate agli Stati membri il successivo giorno 23.

III — Contenuto dell'atto censurato

7. Le linee direttrici precisano, a beneficio dei diversi servizi della resistente di volta in volta interessati, le circostanze in cui la Commissione potrà applicare correzioni finanziarie nette nel quadro dell'applicazione dell'art. 24 del regolamento di coordinamento. In via generale, una decisione in tal senso verrà adottata se, in sede di realizzazione delle azioni cofinanziate dalla Comunità, il controllo finanziario operato negli Stati membri rivela significative manchevolezze o lacune.

8. Nelle linee direttrici vengono individuate quattro categorie di correzioni: le correzioni nette (punti 3 e 4), le correzioni finanziarie di importo maggiore rispetto agli interventi direttamente legati alla/e

4 — «Partnerhip» o «partenariato» è la concertazione tra la Commissione, lo Stato membro interessato, le autorità e gli organismi competenti designati dallo stesso Stato membro. Per effetto di questo partenariato, operante in fatto di preparazione e finanziamento, nonché di valutazione ex ante, sorveglianza e valutazione ex post delle diverse iniziative oggetto degli interventi dei Fondi a finalità strutturale, l'azione comunitaria è complementare alle azioni nazionali corrispondenti o vi contribuisce (v. art. 4, n. 1, del regolamento quadro).

5 — GU L 290, pag. 1; il regolamento n. 2064/97 è stato modificato dal regolamento (CE) n. 2406/98 della Commissione del 6 novembre 1998 (GU L 298, pag. 15).

specifica/che irregolarità rilevata/e (punto 5; in prosieguo: le «correzioni di importo maggiore»), le correzioni forfettarie (punti 6 e 7) e le correzioni nette provvisorie (punto 9). Normalmente, una volta constatata un'irregolarità per quanto concerne una determinata azione, la correzione finanziaria si concretizza in una riassegnazione del contributo ad altra azione. Tuttavia, sempre secondo le linee direttrici, quella correzione potrebbe assumere, in funzione della gravità dell'irregolarità di cui si è reso responsabile lo Stato membro interessato, la forma di una «correzione netta», ossia una riduzione pura e semplice, escludendo in tal modo ogni possibilità di riassegnazione.

9. In particolare, potrebbe applicarsi una correzione netta nel caso di violazioni «importanti» degli obblighi di controllo previsti dall'art. 23, n. 1, del regolamento di coordinamento, che consistono nel verificare periodicamente che le azioni finanziate dalla Comunità siano state attuate correttamente, prevenire e sanzionare le irregolarità nonché recuperare i fondi persi a causa di un abuso o di una negligenza. Al fine di stabilire il carattere «importante» di una siffatta violazione, la Commissione esamina se la o le irregolarità individuata/e debbano essere attribuite ad una lacuna significativa, imputabile alle competenti autorità dello Stato membro interessato attinente, in particolare, alla messa in opera di procedure e di regimi di sana gestione finanziaria e di controllo.

10. Una correzione netta riguarda esclusivamente la o le irregolarità accertata/e dalla Commissione, a meno che questa abbia motivo di ritenere che l'irregolarità sia sistematica, cioè dovuta ad una insufficienza sistematica del controllo finanziario e in quanto tale atto a ricorrere in tutta una serie di casi simili (viene fornito l'esempio del mancato rispetto sistematico di una specifica condizione di ammissibilità). Un caso del genere rivelerebbe l'esistenza di un rischio più generale di abuso nell'esecuzione dei Fondi e potrebbe giustificare una correzione finanziaria di importo maggiore. Nel determinare una tale misura la Commissione tiene anzitutto conto del livello della struttura amministrativa nazionale responsabile della violazione, oltre che del probabile grado di estensione degli abusi. In ogni caso, viene precisato, una correzione netta, qualunque essa sia, non può eccedere l'ammontare della «forma di intervento» interessata [6] (per esempio, un programma operativo, di per sé comprendente diverse «azioni»; v. punto 8 delle linee direttrici).

11. Quando, nonostante le informazioni fornite dallo Stato membro interessato, non sia possibile determinare con sufficiente precisione l'importanza dell'abuso o degli abusi commessi, la Commissione procede all'applicazione di correzioni finanziarie forfettarie, fondate su di una valutazione presuntiva della probabilità e dell'importanza dell'abuso stesso. Verrebbero adottate delle correzioni forfettarie anche nell'ipotesi in cui le irregolarità scoperte non abbiano uno specifico rilievo finanziario, come nel caso in cui lo Stato membro interessato persista a non dare ai

6 — L'intervento finanziario dei Fondi strutturali può assumere forme diverse, tra cui il cofinanziamento di programmi operativi, il cofinanziamento di un regime di aiuti nazionale, la concessione di sovvenzioni globali o il cofinanziamento di progetti appropriati (v. art. 5, n. 1, del regolamento quadro).

contributi comunitari tutta la pubblicità prevista dalla decisione 94/342/CE della Commissione, del 31 maggio 1994, relativa alle azioni informative e pubblicitarie, a cura degli Stati membri, sugli interventi dei Fondi strutturali e dello Strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP) [7].

12. Nell'ipotesi, infine, in cui uno Stato membro abbia disatteso in modo non grave ai propri obblighi, oppure possa invocare circostanze attenuanti, la Commissione potrebbe procedere all'applicazione di una correzione netta di carattere provvisorio, da sopprimere nel momento in cui lo Stato membro dimostri che le lacune di gestione e di controllo sono state eliminate. Secondo le linee direttrici, una simile correzione sarebbe giustificata, in difetto di negligenza grave dello Stato membro interessato, per le insufficienze di un regime di controllo seppure significative, alle quali possa ovviarsi rapidamente.

IV — L'eccezione di irricevibilità

13. In via preliminare, la Commissione ha eccepito l'irricevibilità del ricorso, in quanto è dell'avviso che l'atto in questione, non imponendo agli Stati membri obblighi ulteriori rispetto a quelli già previsti dall'art. 23 del regolamento di coordinamento, non modifichi affatto la loro situazione preesistente, né produca effetti giuridici.

7 — GU L 152, pag. 39.

14. Il governo ricorrente e quelli intervenuti sostengono invece che, nonostante la denominazione dell'atto impugnato ed il fatto che esso sia esclusivamente destinato ai servizi della Commissione in sede di applicazione dell'art. 24 del regolamento di coordinamento, le linee direttrici sono suscettibili di impugnazione ai sensi dell'art. 173 del Trattato CE. L'analisi del loro contenuto dimostrerebbe che esse producono effetti vincolanti, *diversi* rispetto a quelli già derivanti dal regolamento di coordinamento, con il risultato di modificare in misura rilevante la situazione giuridica degli Stati membri.

15. Per poter valutare se le linee direttrici costituiscano un atto impugnabile, e verificare quindi il fondamento dell'eccezione sollevata dalla Commissione, occorre controllare se esse sono dirette a produrre effetti giuridici *ulteriori* rispetto a quelli del regolamento di coordinamento. Occorre dunque subito esaminare il contenuto dell'atto in questione [8].

V — Gli argomenti delle parti

16. Per quanto concerne l'asserita incompetenza della Commissione, il governo ricorrente e quelli intervenuti lamentano

8 — V. sentenze 9 ottobre 1990, causa C-366/88, Francia/Commissione (Racc. pag. I-3571, punti 11 e 12); 13 novembre 1991, causa C-303/90, Francia/ Commissione (Racc. pag. I-5315, punti 10 e 11); 16 giugno 1993, causa C-325/91, Francia/Commissione (Racc. pag. I-3283, punto 11); 20 marzo 1997, causa C-57/95, Francia/Commissione (Racc. pag. I-1627, punti 9 e 10).

che, con le linee direttrici, la resistente abbia introdotto — sulla sola base dell'art. 24 del regolamento di coordinamento — una serie di sanzioni pecuniarie per il caso di infrazioni, da parte degli Stati membri, degli obblighi loro spettanti in virtù dell'art. 23 di detto regolamento. In realtà, secondo l'Italia, il Portogallo e la Spagna, la possibilità di operare riduzioni, sospensioni o soppressioni dei contributi comunitari prevista dall'art. 24 sarebbe esclusivamente diretta a sanzionare le irregolarità commesse nella «*realizzazione* di *un*'azione o di *una* misura» (v. art. 24, n. 1), ovvero «irregolarità che riguardi[no] la *natura* o le *condizioni di attuazione*» di una determinata azione o misura (v. art. 24, n. 2) che abbia ottenuto il cofinanziamento comunitario (per esempio, quando il contributo sia destinato a fini diversi rispetto a quelli in vista dei quali esso era stato approvato). Perciò, la Commissione non potrebbe valersi della facoltà di cui all'art. 24 qualora gli Stati membri non adempiano gli obblighi di cui all'art. 23, vertenti essenzialmente in un efficace controllo finanziario.

17. La Commissione, dal canto suo, è dell'avviso che, anche se i regolamenti sui Fondi strutturali non forniscono una definizione della nozione di «irregolarità» di cui agli artt. 23 e 24 del regolamento di coordinamento, questa non possa essere intesa in modo restrittivo, per cui una violazione degli obblighi previsti dall'art. 23 costituirebbe un'irregolarità ai sensi dell'art. 24. A sostegno della propria tesi, la resistente richiama: i) la propria responsabilità, ai sensi dell'art. 205 del Trattato CE (divenuto, a seguito di modifica, art. 274 CE), di assicurare che il bilancio comunitario sia eseguito in conformità del principio della buona gestione finanziaria; ii) il principio generale della corretta esecuzione del cofinanziamento comunitario, sancito dall'art. 7, n. 1, del regolamento quadro, intitolato «Compatibilità e controllo» [9]; iii) la giurisprudenza *WWF UK*, in cui la Corte avrebbe dato un'interpretazione ampia della nozione di irregolarità ai sensi dell'art. 24 del regolamento di coordinamento, in modo da potervi ricomprendere anche infrazioni agli obblighi di cui all'art. 23, n. 1, del medesimo regolamento [10], e iv), dopo aver tracciato un parallelo tra Fondi strutturali ed il Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (in prosieguo: il «FEAOG-garanzia») [11], la giurisprudenza della Corte sulla liquidazione da parte della Commissione dei conti presentati dagli Stati membri contenenti le voci di spesa da porre a carico del FEAOG-garanzia, in cui è stato ripetutamente sancito il potere della Commissione di procedere a correzioni finanziarie nette nel caso in cui gli accertamenti da essa condotti abbiano rivelato delle inadempienze, imputabili allo

9 — Ai sensi di detta disposizione, «[l]e azioni che sono oggetto di un finanziamento da parte dei Fondi strutturali o di un intervento della BEI o di un altro strumento finanziario esistente devono essere conformi alle disposizioni dei trattati e degli atti emanati in base a questi ultimi e alle politiche comunitarie, comprese quelle concernenti le regole di concorrenza, l'aggiudicazione di appalti pubblici e la protezione dell'ambiente, nonché il principio della parità di opportunità tra uomini e donne».

10 — V. ordinanza 11 luglio 1996, causa C-325/94 P, An Taisce e WWF UK/Commissione (Racc. pag. I-3727), con cui si rigetta, siccome irricevibile e infondato, il ricorso proposto avverso la pronunzia del Tribunale di primo grado 23 settembre 1994, causa T-461/93, An Taisce e WWF UK/Commissione (Racc. pag. II-733).

11 — Con il quale la Comunità finanzia le restituzioni all'esportazione verso i paesi terzi e gli interventi destinati a regolarizzare i mercati agricoli.

Stato membro interessato, nel regime di gestione e di controllo dei Fondi del FEAOG stesso [12].

potrebbe, per ciò stesso, dirsi che quella mancanza interessi la «natura» o le «condizioni di attuazione» dell'azione o della misura in questione.

VI — Analisi giuridica

18. Gli argomenti della Commissione non mi persuadono. Anzitutto, come osservano tutti i governi presenti in giudizio, vi è un chiarissimo dato testuale di cui tenere conto: quello dell'art. 24 del regolamento di coordinamento. Tale disposizione, è vero, consente alla Commissione di applicare correzioni finanziarie nette in caso di irregolarità. Queste ultime, tuttavia, devono riferirsi alla «natura» o alle «condizioni di attuazione» di *una* (singola) azione o di *una* (singola) misura beneficiaria degli aiuti comunitari. Tutt'altra cosa, invece, sono le irregolarità consistenti in generali lacune o inefficienze dei sistemi di gestione e di controllo degli Stati membri, che costituiscono inadempimenti degli obblighi previsti dall'art. 23, n. 1, del regolamento di coordinamento. Queste irregolarità si pongono su di un piano diverso rispetto a quello dell'«attuazione» o della «realizzazione» di *un*'azione o di *una* misura, appunto perché interessano il sistema complessivo di gestione dei Fondi strutturali; e anche qualora la Commissione dovesse constatare un'irregolarità nei controlli condotti da uno Stato membro in relazione ad una specifica azione o misura cui gli aiuti comunitari sono destinati, non

19. In secondo luogo, ritengo poco pertinente il richiamo da parte della Commissione alla pronunzia *WWF UK* (v. nota 10) in cui la Corte ha precisato che l'art. 24 del regolamento di coordinamento «mira a consentire alla Commissione di sospendere o ridurre il concorso finanziario comunitario *in caso di irregolarità commessa dallo Stato interessato, in particolare* quando tale Stato apporta una modifica importante che riguardi la natura o le condizioni di attuazione dell'azione o della misura senza chiederne l'approvazione» [13]. E' ben vero che, richiamando la nozione di «irregolarità», la Corte ha inteso riferirsi a violazioni del diritto comunitario di vario genere. Tuttavia, quelle violazioni (o «irregolarità») devono sempre riguardare in particolare l'azione o la misura in questione. Da una parte, nel passo citato poc'anzi, la Corte riprende quasi testualmente il dettato dell'art. 24, n. 2 [14], sul cui significato mi sono appena espresso. Dall'altra, si pronunzia in un caso avente ad oggetto un progetto di costruzione di un centro turistico in un parco naturale, in merito al quale il WWF e An Taisce (cioè The National Trust for Ireland) contesta-

12 — V. sentenze 8 gennaio 1992, causa C-197/90, Italia/Commissione (Racc. pag. I-1, punto 39); 25 maggio 1993, causa C-197/91, Frutticultori associati cuneesi, «FAC» (Racc. pag. I-2639, punti 16-18); 4 luglio 1996, causa C-50/94, Grecia/Commissione (Racc. pag. I-3331, punti 22-28).

13 — Punto 22, il corsivo è mio.

14 — Osservo, tuttavia, che mentre detta disposizione si riferisce ad «*un'irregolarità* o (...) *una modifica* (...) che riguardi la natura o le condizioni di attuazione dell'azione o della misura» in questione, nell'ordinanza *WWF UK* la Corte tende a includere una tale modifica tra le irregolarità legittimanti una riduzione netta: «(...) in caso di irregolarità (...), *in particolare* quando tale Stato apporta una modifica (...) che riguardi la natura o le condizioni di attuazione dell'azione o della misura (...)» (punto 22; il corsivo è mio).

vano allo Stato membro interessato il mancato rispetto di direttive a tutela dell'ambiente; è evidente, quindi, che l'irregolarità che nella specie si asseriva «commessa dallo Stato interessato» — sono parole della Corte — aveva ad oggetto la natura o le condizioni di attuazione *soltanto di una specifica misura*, e nulla aveva a che fare con mancati controlli del tipo di quelli previsti dall'art. 23, n. 1, del regolamento di coordinamento [15].

20. In terzo luogo, vi è il richiamo, sul quale la Commissione fa affidamento per sottrarsi alle strettoie del dato testuale fatto valere dal governo ricorrente e da quelli italiano e portoghese, alla giurisprudenza della Corte circa i poteri della Commissione nel quadro del FEAOG-garanzia. La Commissione parte dalla premessa che, poiché sia i Fondi strutturali sia il FEAOG-garanzia si concretano nell'utilizzazione di risorse del bilancio comunitario, con riguardo al relativo funzionamento essa deve in ogni caso attenersi al principio generale della «buona gestione finanziaria» (v. art. 274 CE), ivi compreso l'obbligo di garantire un impiego delle risorse comunitarie in conformità delle norme concernenti il controllo da esperire in sede di esecuzione degli stessi Fondi. La resistente aggiunge che, in ragione dell'esigenza di una corretta gestione finanziaria per tutte le ipotesi di impegno del bilancio comunitario, esiste una certa analogia tra alcune disposizioni del quadro normativo sui Fondi strutturali ed altre relative al FEAOG-garanzia [16]. Tra le norme relative a queste due tipologie di aiuti comunitari che si assumono analoghe figurerebbero, mi pare di capire, disposizioni specifiche in merito agli obblighi di controllo degli Stati membri: l'art. 23, n. 1, del regolamento di coordinamento e, per il FEAOG-garanzia, l'art. 8, n. 1, del regolamento (CEE) n. 729/70 del Consiglio, del 21 aprile 1970, relativo al finanziamento della politica agricola comune (in prosieguo: il «regolamento n. 729/70») [17], atto cui la Commissione fa più volte riferimento

15 — Nello stesso senso si è recentemente pronunziato il Tribunale di primo grado. In *Conserve Italia* (sentenza 12 ottobre 1999, causa T-216/99, Conserve Italia ex Massolombarda Colombani/Commissione, Racc. pag. II-3139), il Tribunale ha ritenuto che l'art. 24 del regolamento di coordinamento consente alla Commissione di sopprimere un contributo del FEAOG, sezione orientamento (ossia un Fondo strutturale), in caso di irregolarità, «segnatamente in caso di rilevante modifica dell'azione, che incida sulla natura della medesima o sulle condizioni della sua attuazione» (punto 92). Nella specie, taluni acquisti e lavori erano stati effettuati prima della data di ricevimento della domanda di contributo, in difformità rispetto a quanto previsto dall'art. 15, n. 1, del regolamento di coordinamento, ai sensi del quale «una spesa non può essere considerata sovvenzionabile con il contributo dei Fondi, se è stata sostenuta prima della data in cui la Commissione ha ricevuto la relativa richiesta». Ciò, unitamente al fatto che un contratto di acquisto di una macchina era stato falsificato nell'intento di dissimulare il fatto che la macchina stessa era già stata installata nello stabilimento prima della data di ricevimento da parte della Commissione della domanda di contributo (punto 33), hanno indotto la Commissione stessa a sopprimere il contributo comunitario perché «le irregolarità constatate incidono sulle *condizioni di attuazione* del progetto in questione» (punto 33; il corsivo è mio).

16 — La Commissione si riferisce al citato art. 7, n. 1, del regolamento quadro (v. nota 9), cui, nella normativa sul FEAOG-garanzia — per quanto concerne il requisito essenziale della corretta esecuzione degli aiuti comunitari —, corrisponderebbero gli artt. 2, n. 1, e 3, n. 1, del regolamento n. 729/70 (in merito al quale v. immediatamente appresso nel testo); in particolare, ai sensi dell'art. 2, n. 1, di tale ultimo regolamento, «sono finanziate [dal FEAOG-garanzia] le restituzioni all'esportazione verso i paesi terzi concesse *secondo le norme comunitarie* (...)» (il corsivo è mio).

17 — GU L 94, pag. 13.

nel corso delle proprie difese [18]. Una volta tracciato un tale parallelo, la Commissione ritiene applicabile alla specie la giurisprudenza con cui codesto Collegio ha considerato legittime correzioni finanziarie nette apportate in sede di liquidazione dei conti del FEAOG-garanzia in casi in cui lo Stato membro interessato si era reso responsabile di lacune o inefficienze nei sistemi di gestione e controllo di propria competenza [19].

21. A mio avviso, le tesi alle quali mi sono ora riferito, lungi dal corroborare la posizione della resistente, ne minano alla radice il fondamento. L'intento della Commissione è, infatti, di dimostrare che nel sistema degli artt. 23 e 24 del regolamento di coordinamento è *insito* il suo potere di adottare correzioni nette per infrazioni degli obblighi di controllo previsti dal n. 1 della prima di tali disposizioni. Ora se ciò fosse vero, l'atto impugnato non produrrebbe effetti giuridici (ed il ricorso sarebbe pertanto irricevibile), e la Commissione, con le linee direttrici, non avrebbe fatto altro che chiarire il significato di alcune disposizioni, prefigurando una serie di tipologie di correzioni nette. Un tale argomento, però, si poggia in larga misura su di un «processo interpretativo» fondato sull'analogia, trasponendo nel campo dei Fondi strutturali enunziazioni della Corte relative al FEAOG-garanzia. Orbene, l'analogia che nel nostro caso si vorrebbe configurare non sarebbe tanto un'operazione ermeneutica, quanto un procedimento di creazione di nuove norme basato sul presupposto che vi sia una lacuna normativa da colmare. Non si tratta, infatti, di interpretazione estensiva con cui si spinge il significato di una disposizione fino ai limiti massimi della sua *portata semantica*, secondo l'uso linguistico generale. Nella specie, abbiamo visto come il *tenore letterale* dell'art. 24 non consenta di comprendere infrazioni degli obblighi di cui all'art. 23, n. 1, nell'ambito della nozione di «irregolarità» tali da giustificare riduzioni nette (e la giurisprudenza *WWF UK* sembra confermarlo). Chiaramente, perciò, la Commissione ritiene che qui vi sia una lacuna normativa, che essa vorrebbe colmare in via analogica, trasponendo alla specie, con le linee direttrici, la disciplina dettata in materia di FEAOG-garanzia.

22. Da quanto precede, pertanto, risulta che con le linee direttrici la Commissione

18 — Ai sensi di quest'ultima disposizione, che ricorda da vicino il suddetto art. 23, n. 1, «gli Stati membri adottano, in conformità delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative nazionali, le misure necessarie per:
— accertare se le operazioni del [FEAOG] siano reali e regolari,
— prevenire e perseguire le irregolarità,
— recuperare le somme perse a seguito di irregolarità o di negligenze (...)».

19 — Quella giurisprudenza, che appartiene ad un orientamento ampiamente consolidato di codesto Collegio (v. anche sentenze 1° ottobre 1998, Francia/Commissione, causa C-232/96, Racc. pag. I-5699, punti 43-45, 53, 57; 19 novembre 1998, causa C-235/97, Francia/Commissione, Racc. pag. I-7555, in particolare v. punti 38-45, e paragrafi 20-41 delle conclusioni dell'avvocato generale Alber; 21 gennaio 1999, causa C-54/95, Germania/Commissione, Racc. pag. I-35, punti 4-18 e 94-100; 5 ottobre 1999, causa C-240/97, Spagna/Commissione, Racc. pag. I-6571, punti 33-39), ha anzitutto stabilito che, in applicazione dei già ricordati artt. 2 e 3 del regolamento n. 729/70, vengono finanziate dal FEAOG-garanzia soltanto le restituzioni concesse e gli interventi effettuati in conformità delle norme comunitarie sull'organizzazione comune dei mercati agricoli. Dal che la Corte ha desunto che la Commissione ha il compito di respingere ogni richiesta di porre a carico del FEAOG-garanzia, e, quindi, del bilancio comunitario, ogni spesa affetta da irregolarità (v., per esempio, sentenze 7 febbraio 1979, causa 11/76, Paesi Bassi/Commissione, Racc. pag. 245, punto 8; 7 febbraio 1979, cause riunite 15/76-16/76, Francia/Commissione, Racc. pag. 321, punti 10-17; *Italia/Commissione*, causa C-197/90, punto 39; e *Grecia/Commissione*, causa C-50/94, punto 6). Tra dette irregolarità figurano quelle relative ai controlli di vario genere che gli Stati membri devono effettuare in ottemperanza, in particolare, dell'art. 8, n. 1, del regolamento n. 729/70 (per tutte, v. sentenze *FAC*, punto 16; *Grecia/Commissione*, causa C-50/94, punti 22 e ss.; *Francia/Commissione*, causa C-232/96; e *Francia/Commissione*, causa C-235/97).

non si è limitata a dare una sua interpretazione dell'art. 24 del regolamento di coordinamento; non ha, cioè, prefigurato l'applicazione di correzioni nette per irregolarità previste, o che l'interprete può ricavare, dalla suddetta disposizione. Al contrario, la resistente, ispirandosi al sistema del FEAOG-garanzia, ha adottato un atto con il quale si introduce per la prima volta la possibilità di porre a carico degli Stati membri correzioni nette — fattispecie «sanzionatoria» in sé e per sé prevista dall'art. 24 — per il caso di irregolarità *diverse* rispetto a quelle che riguardano «la natura o le condizioni di attuazione» di un'azione o di una misura beneficiaria di un intervento dei Fondi strutturali, che sono le sole indicate nella norma che tali sanzioni configura.

23. Del resto, ciò risulta confermato da un recente sviluppo normativo di cui le parti hanno fatto ampia menzione nel corso dell'udienza. Il Consiglio ha adottato il regolamento (CE) n. 1260/99, del 21 giugno 1999, recante disposizioni generali sui Fondi strutturali (in prosieguo: il «regolamento n. 1260/99»)[20], destinato a sostituire il regolamento quadro ed il regolamento di coordinamento per gli anni 2000-2006[21]. I governi presenti nell'odierno giudizio hanno rilevato che l'art. 39 del regolamento n. 1260/99 (in parte corrispondente agli artt. 23 e 24 del regolamento di coordinamento), intitolato «Rettifiche finanziarie», enunzia *per la prima volta* esplicitamente il potere della Commissione di adottare tali rettifiche nel caso cui essa, dopo le necessarie verifiche, concluda, tra l'altro, che «uno Stato membro non si è conformato agli obblighi [di controllo ivi previsti]» o che «esistono gravi insufficienze nei sistemi di gestione o di controllo che potrebbero condurre ad irregolarità di carattere sistematico». La Commissione ha ribattuto sostenendo che si tratta di una mera codificazione o esplicitazione dell'attuale quadro giuridico relativo ai Fondi strutturali. A mio avviso, il tenore letterale dell'art. 39 non consente, tuttavia, di accogliere la tesi avanzata dalla resistente. E' proprio con detta disposizione che viene colmata la lacuna che, rispetto al FEAOG-garanzia, caratterizzava il quadro normativo dei Fondi strutturali.

24. In conclusione, vi sono buone ragioni per ritenere che non sia *insito*[22] nell'art. 24 del regolamento di coordinamento il potere della Commissione di procedere a delle riduzioni finanziarie nette — quali quelle descritte nelle linee direttrici — in conseguenza di infrazioni degli Stati membri agli obblighi previsti dall'art. 23, n. 1, di detto regolamento. L'atto impugnato — pur non

20 — GU L 161, pag. 1.

21 — Tuttavia, in virtù delle disposizioni transitorie del regolamento n. 1260/99 (v., in particolare, art. 52, n. 5), i regolamenti attualmente in vigore continueranno ad applicarsi a tutte le somme impegnate per i programmi decisi dalla Commissione tra il 1° gennaio 1994 e il 31 dicembre 1999 e che hanno formato oggetto di una domanda di pagamento definitivo presentata alla Commissione entro il 31 marzo 2003.

22 — V. *Francia/Commissione* (causa C-303/90, punto 21), *Francia/Commissione* (causa C-325/91, punto 17), *Francia/Commissione* (causa C-57/95, punto 19).

imponendo nuovi *obblighi* agli Stati membri [23] — *introduce* delle «sanzioni» finanziarie per irregolarità commesse dagli Stati membri in casi *diversi* da quelli previsti dall'art. 24. Le linee direttrici, pertanto, estendendo il campo di applicazione di quest'ultima disposizione costituiscono un atto destinato a produrre effetti giuridici propri. Il che basta per concludere che esse possono costituire oggetto di ricorso d'annullamento.

25. Resta da definire la questione dell'asserita incompetenza della Commissione ad adottare l'atto in questione. Oltre agli artt. 23 e 24 del regolamento di coordinamento, la resistente non ha indicato alcuna specifica disposizione abilitante [24]. Del resto, come ha correttamente osservato il governo spagnolo, l'art. 7, n. 2, del regolamento quadro attribuisce al Consiglio, e non alla Commissione, il potere di adottare le «regole armonizzate volte a rafforzare i controlli degli interventi strutturali». Suddetta disposizione rinvia, tra l'altro, all'art. 3, n. 5, del medesimo regolamento, cioè la base giuridica del regolamento di coordinamento, ai sensi del quale «[i]l Consiglio (...) stabilisce le disposizioni necessarie per provvedere al coordinamento tra gli interventi dei vari Fondi strutturali (...)». Non a un caso, quindi, è stato proprio il Consiglio — mediante il regolamento n. 1260/99 — ad arricchire il quadro delle ipotesi in cui la Commissione ha il potere di applicare rettifiche finanziarie per il caso di irregolarità commesse dagli Stati membri. L'intervento del Consiglio conferma che è ad esso che spetta il potere di estendere l'applicazione di rettifiche finanziarie ad ipotesi diverse rispetto a quelle già previste dall'art. 24 del regolamento di coordinamento. A ciò si aggiunga, infine, che, diversamente dal regolamento quadro e dal regolamento di coordinamento, il regolamento n. 1260/99 prevede finalmente il potere della Commissione di adottare le modalità di applicazione dell'art. 39 (v. art. 53), nel cui ambito rientrano anche le rettifiche finanziarie per irregolarità nei regimi di gestione e controllo degli Stati membri. In considerazione della chiara ripartizione delle competenze di cui ho detto, la Commissione non aveva il potere di adottare l'atto impugnato. Le linee direttrici, pertanto, vanno annullate.

26. In considerazione della ricevibilità del ricorso e del fatto che, a mio avviso, deve accogliersi il primo motivo di impugnazione, di carattere assorbente, proposto dal governo spagnolo, non è necessario esaminare anche il secondo, relativo ad una pretesa carenza di motivazione.

23 — Gli obblighi degli Stati membri rimangono quelli loro imposti dall'art. 23, n. 1, del regolamento di coordinamento.

24 — Una precisa base giuridica, invece, esiste per quanto riguarda l'applicazione dell'art. 23, n. 1, del regolamento di coordinamento: «[n]on appena entrato in vigore il presente regolamento, la Commissione adotta le modalità dettagliate di applicazione del presente paragrafo» (art. 23, n. 1, ultimo capoverso). Facendo uso dei poteri così conferitile, la Commissione ha adottato il regolamento n. 2064/97 (v. paragrafo 5), in data 15 ottobre 1997, cioè il medesimo giorno dell'adozione delle linee direttrici.

VII — Conclusioni

27. Alla luce delle considerazioni che precedono suggerisco alla Corte di annullare le linee direttrici relative all'applicazione dell'art. 24 del regolamento (CEE) n. 4253/88 del Consiglio, del 19 dicembre 1988, recante disposizioni di applicazione del regolamento (CEE) n. 2052/88 per quanto riguarda il coordinamento tra gli interventi dei vari Fondi strutturali, da un lato, e fra tali interventi e quelli della Banca europea per gli investimenti e degli altri strumenti finanziari esistenti, dall'altro, e condannare la Commissione alle spese di giudizio.