CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
ELEANOR SHARPSTON
prezentate la 22 noiembrie 2007 [1]

1. Comisia Comunităților Europene a formulat prezentul recurs împotriva Hotărârii pronunțate de Tribunalul de Primă Instanță al Comunităților Europene la 23 noiembrie 2004 în cauza T-166/98, Cantina sociale di Dolianova și alții/Comisia [2].

2. Această procedură are la bază insolvabilitatea distilatorului Distilleria Agricola Industriale de Terralba (denumită în continuare „DAI"), în urma căreia o serie de producători de vin nu au primit ajutorul comunitar la care erau, în principiu, îndreptățiți pentru distilarea vinului acestora, care a fost efectuată în mod corespunzător în cadrul DAI în prima jumătate a anului 1983. Inițial, acești producători au luat parte la procedura desfășurată în fața instanței naționale și care avea ca obiect litigiul dintre DAI și Azienda di Stato per gli Interventi nel Mercato Agricolo (organismul italian de intervenție, denumit în continuare „AIMA"). Această procedură s-a prelungit și, la finalul acesteia, producătorii de vin nu au obținut câștig de cauză. În final, după mai multe solicitări, producătorii au introdus, la 12 octombrie 1998, o acțiune împotriva Comisiei solicitând acordarea de despăgubiri. Unul dintre aspectele dezbătute în fața Tribunalului s-a referit la data la care începe să curgă termenul de prescripție de cinci ani aplicabil în ceea ce privește acțiunile formulate împotriva Comunității în materia răspunderii extracontractuale [3] a acesteia. Prezentul recurs nu privește decât acest aspect.

1 — Limba originală: engleza.

2 — Rec., p. II-3991.

3 — A se vedea nota de subsol 15 și punctul 52 de mai jos.

Legislația comunitară aplicabilă

3. Articolul 11 alineatul (1) din Regulamentul (CEE) nr. 337/79 al Consiliului din 5 februarie 1979 privind organizarea comună a pieței vitivinicole [4] prevede că o distilare preventivă [5] a vinurilor de masă și a vinurilor adecvate pentru obținerea de vinuri de masă poate fi efectuată în fiecare an viticol.

4. Potrivit celui de al șaselea considerent al Regulamentului nr. 2144/82 [6], prin care a fost modificat Regulamentul nr. 337/79, în vederea sporirii veniturilor producătorilor în cauză, trebuie ca acestora să li se asigure, în anumite condiții, un preț minim garantat pentru vinul de masă și, în acest scop, trebuie să se prevadă posibilitatea ca producătorul să livreze pentru distilare la prețul minim garantat vinul de masă produs sau să poată beneficia de orice altă măsură corespunzătoare care va fi adoptată.

5. La 15 septembrie 1982, Comisia a adoptat Regulamentul (CEE) nr. 2499/82 de stabilire

4 — JO L 54, p. 1, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (CEE) nr. 2144/82 al Consiliului din 27 iulie 1982 (JO L 227, p. 1).

5 — Distilarea voluntară prin care se urmărește eliminarea excedentului preconizat de vin în vederea îmbunătățirii prețurilor.

6 — Citat la nota de subsol 4.

a dispozițiilor privind distilarea preventivă pentru anul vinicol 1982/1983 [7].

6. Articolul 1 alineatul (1) din Regulamentul nr. 2499/82 prevede că producătorii care sunt interesați să obțină distilarea vinurilor lor potrivit articolului 11 din Regulamentul nr. 337/79 trebuie să încheie contracte de livrare cu un distilator autorizat și să le prezinte organismului național de intervenție.

7. Articolul 5 alineatul (1) din Regulamentul nr. 2499/82 stabilește prețul minim de achiziție pentru vinurile destinate distilării. Acest preț nu permite în mod normal comercializarea la prețul pieței a produselor obținute în urma distilării [8]. Prin urmare, articolul 6 a prevăzut un mecanism de compensare prin intermediul căruia organismul de intervenție plătește pentru vinul distilat un ajutor al cărui cuantum este prestabilit.

8. Potrivit celui de al unsprezecelea considerent al Regulamentului nr. 2499/82, era necesar să se prevadă ca prețul minim garantat să le fie plătit producătorilor, ca regulă, într-un termen care să le permită acestora să obțină un profit comparabil cu cel pe care l-ar fi obținut în urma unei vânzări cu caracter comercial. În aceste condiții, era esențial ca ajutorul pentru distilarea respectivă să fie plătit cât mai curând posibil, asigurându-se în același timp corecta desfășurare a operațiunilor prin intermediul unui sistem de cauțiuni. Pentru a-i permite acestei măsuri să își atingă pe deplin scopul în statele membre, trebuiau să fie prevăzute proceduri de plată a ajutoarelor și a avansurilor care să fie adaptate la sistemele administrative ale diferitelor state membre.

9. Articolul 8 din Regulamentul nr. 2499/82 prevede că, în ceea ce privește plata prețului minim de achiziție a vinurilor și în ceea ce privește plata ajutorului de către organismul de intervenție, trebuie aplicată una dintre procedurile menționate la articolele 9 și 10, la alegerea statelor membre. Italia a hotărât să aplice pe teritoriul său procedura menționată la articolul 9.

10. Articolul 9 prevede:

„(1) Prețul minim de achiziție prevăzut la articolul 5 alineatul (1) primul paragraf se plătește de către distilator producătorului în cel mult 90 de zile de la intrarea în distilerie [a cantității totale de vin sau, după caz, a fiecărui lot de vin].

(2) Organismul de intervenție îi plătește distilatorului, în cel mult 90 de zile de la prezentarea dovezii distilării întregii cantități de vin care figurează în contract, ajutorul prevăzut la articolul 6 […]

[…]

7 — JO L 267, p. 16, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (CEE) nr. 311/83 al Comisiei din 7 februarie 1983 (JO L 36, p. 6) și prin Regulamentul (CEE) nr. 2276/83 al Comisiei din 9 august 1983 (JO L 219, p. 9).

8 — A se vedea al optulea considerent al regulamentului.

Distilatorul trebuie să furnizeze organismului de intervenție dovada faptului că a plătit prețul minim de achiziție menționat la articolul 5 alineatul (1) primul paragraf în termenul prevăzut la alineatul (1) […]. Dacă această dovadă nu este furnizată în cel mult 120 de zile de la data prezentării dovezii menționate la primul paragraf, sumele plătite sunt recuperate de organismul de intervenție. […]” [9] [traducere neoficială]

11. Articolul 10 din Regulamentul nr. 2499/82 prevede:

„(1) În cel mult 30 de zile de la intrarea în distilerie [a cantității totale de vin sau, după caz, a fiecărui lot de vin], distilatorul va trebui să plătească producătorului cel puțin diferența dintre prețul minim de achiziție menționat la articolul 5 alineatul (1) primul paragraf și ajutorul menționat la articolul 6 alineatul (1).

(2) În cel mult 30 de zile de la prezentarea dovezii distilării întregii cantități de vin care figurează în contract, organismul de intervenție plătește producătorului ajutorul menționat la articolul 6 […]” [traducere neoficială]

12. Articolul 11 din acest regulament prevede:

„(1) Distilatorul, în cazul prevăzut la articolul 9, sau producătorul, în cazul prevăzut la articolul 10, poate solicita să îi fie plătită cu titlu de avans o sumă egală cu valoarea ajutorului menționat la articolul 6 primul paragraf, cu condiția constituirii unei cauțiuni egale cu 110 % din această sumă în favoarea organismului de intervenție.

(2) Această cauțiune este constituită sub forma unei garanții oferite de către o instituție care îndeplinește criteriile stabilite de statul membru căruia îi aparține organismul de intervenție.

(3) Avansul se plătește în cel mult 90 de zile de la prezentarea dovezii privind constituirea cauțiunii și, în orice caz, după data la care a fost aprobat contractul sau declarația.

(4) Sub rezerva dispozițiilor cuprinse în articolul 13, cauțiunea menționată la alineatul (1) este eliberată numai în cazul în care, până la data de 29 februarie 1984, se face dovada:

— distilării întregii cantități de vin care figurează în contract

— și, atunci când avansul a fost plătit distilatorului, a faptului că acesta din urmă a plătit producătorului prețul minim de achiziție menționat la articolul 5 alineatul (1) primul paragraf.

9 — Articolul 9 alineatul (2) al treilea paragraf a fost declarat nevalid de Curte „în măsura în care sancționează, prin pierderea totală a ajutorului, orice depășire a termenului acordat distilatorului pentru plata către producător a prețului minim de achiziționare”: a se vedea Hotărârea din 27 iunie 1990, Lingenfelser (C-118/89, Rec., p. I-2637).

Cu toate acestea, dacă dovada menționată la primul paragraf este făcută după data stabilită în paragraful menționat, însă înainte de 1 iunie 1984, se va elibera o sumă reprezentând 80 % din valoarea cauțiunii, diferența nefiind restituită.

În cazul în care această dovadă nu este făcută până la 1 iunie 1984, cauțiunea rămâne nerestituită în totalitate." [traducere neoficială]

13. Potrivit articolului 2 alineatul (1) din Regulamentul (CEE) nr. 352/78 [10], cauțiunile nerestituite sunt scăzute în totalitate din cheltuielile Fondului european de orientare și garantare agricolă (FEOGA) de către serviciile sau organismele plătitoare ale statelor membre.

Situația de fapt

14. Situația de fapt stabilită în hotărârea Tribunalului este următoarea.

15. Recurentele, cooperative viticole, produc vin în Sardinia (Italia). În cadrul distilării preventive pentru anul vinicol 1982/1983, acestea au încheiat contracte cu un distilator autorizat, DAI, privind distilarea de vin. Aceste contracte au fost aprobate de AIMA, în conformitate cu articolul 1 din Regulamentul nr. 2499/82.

16. Din facturile prezentate de recurente, care menționează explicit „prima acordată de AIMA" („premio AIMA" or „premio comunitario, a carico della AIMA") inclusă în prețul minim de achiziție stabilit prin Regulamentul nr. 2499/82 pe care DAI trebuia să îl plătească pentru vinul livrat în scopul distilării preventive pentru anul vinicol 1982/1983, reiese că valoarea ajutorul comunitar a fost de 866 860 142 ITL (reprezentând 447 696 EUR) [11] pentru un preț minim de achiziție de 1 275 523 803 ITL (658 753 EUR), incluzând TVA, pentru vinul livrat de toate recurentele. Ajutorul comunitar reprezenta, așadar, aproximativ 68 % din prețul minim de achiziție total [12].

17. Potrivit informațiilor furnizate de recurente și necontestate de Comisie, vinul a fost livrat în perioada ianuarie-martie 1983.

10 — Regulamentul Consiliului din 20 februarie 1978 privind atribuirea cauțiunilor sau a garanțiilor constituite în cadrul politicii agricole comune și nerestituite (JO L 50, p. 1, Ediție specială, 03/vol. 2, p. 301).

11 — În mod evident, evenimentele care fac obiectul prezentului recurs au avut loc cu mult înainte de crearea euro. Dat fiind că cititorul este probabil mai familiarizat în prezent cu euro decât cu lira italiană ca unitate de măsură a valorii, am indicat echivalentul în euro al acestor sume pentru a arăta importanța sumelor despre care este vorba.

12 — Tribunalul a reținut în mod corect că procesul de plată este compus din două părți, și anume plata de către distilator producătorului a prețului minim de achiziție și plata de către organismul de intervenție distilatorului a „ajutorului comunitar" propriu-zis. Cu toate acestea, în continuarea hotărârii, Tribunalul folosește frecvent termenul „ajutor comunitar" sau „ajutor" pentru a desemna fie ambele plăți privite împreună, fie, mai specific, plata prețului minim de achiziție. Am urmat acest mod de a folosi termenii, având în vedere că înțelesul acestora rezultă din context.

Distilarea a avut loc în termenul prevăzut la articolul 4 din Regulamentul nr. 2499/82. Prin urmare, termenul în care, potrivit articolului 9 alineatul (1) din acest regulament, DAI trebuia să realizeze plata către producători a expirat în iunie 1983.

18. La 22 iunie 1983, DAI a solicitat AIMA efectuarea unei plăți anticipate a ajutorului comunitar, în temeiul articolului 11 din Regulamentul nr. 2499/82, corespunzător vinului care fusese livrat, în special de către recurente, și distilat. În acest scop, DAI a constituit garanția necesară, egală cu 110 % din cuantumul acestui ajutor, prin intermediul unei polițe emise în favoarea AIMA de Assicuratrice Edile SpA (denumită în continuare „Assedile"). Valoarea acestei cauțiuni se ridica la 1 169 040 262 ITL (603 759 EUR).

19. La 10 august 1983, AIMA a plătit către DAI un avans din ajutorul comunitar în valoare de 1 062 763 876 ITL (548 872 EUR), potrivit articolului 11 din Regulamentul nr. 2499/82.

20. Ca urmare a unor dificultăți financiare, DAI nu a efectuat, în întregime sau în parte, după caz, plățile către producătorii, printre care și recurentele, care livraseră vinul destinat distilării.

21. La 17 octombrie 1983, DAI a solicitat aplicarea procedurii de administrare controlată prevăzute de legislația italiană privind insolvența. Instanța sesizată ulterior, Tribunale d'Oristano, a admis această cerere. DAI a suspendat, prin urmare, toate plățile, inclusiv cele care trebuiau efectuate către producătorii care îi livraseră vinul.

22. Deși a fost informată cu privire la inițierea acestei proceduri, AIMA a solicitat DAI să restituie avansul din ajutorul comunitar primit, mai puțin sumele deja plătite în mod legal producătorilor menționați anterior, întrucât DAI nu i-a furnizat, în termenul prevăzut la articolul 9 alineatul (2) din Regulamentul nr. 2499/82, dovada efectuării plății prețului minim de achiziție a vinului în termenul de 90 de zile de la intrarea vinului în distilerie, prevăzut la articolul 9 alineatul (1) din acest regulament. DAI nu a restituit avansul. Prin urmare, AIMA a solicitat Assedile să îi plătească valoarea cauțiunii.

23. La cererea DAI, Pretore di Terralba a dispus la 26 iulie 1984, pe calea ordonanței președințiale, ca Assedile să nu plătească valoarea cauțiunii către AIMA, acordându-i DAI un termen de 60 de zile pentru a introduce o acțiune pe fond.

24. În luna septembrie 1984, DAI a introdus o astfel de acțiune în fața Tribunale civile di Roma, solicitând, printre altele, ca instanța să constate că producătorii erau destinatarii finali ai cauțiunii, în limita sumelor care mai trebuiau să le fie plătite și, în subsidiar, că drepturile AIMA puteau fi exercitate cel mult în ceea ce privește valoarea reziduală a prețului pe care DAI nu îl plătise încă

producătorilor. Aceasta a susținut că, în speță, le plătise producătorilor aproximativ jumătate din avansul pe care îl primise de la AIMA, fără a susține însă în fața instanței, astfel cum observă aceasta în Hotărârea din 27 ianuarie 1989, că efectuase aceste plăți în termenul stabilit de Regulamentul nr. 2499/82 (a se vedea punctul 29 de mai jos). DAI a propus să fie sesizată Curtea prin intermediul unor întrebări preliminare privind interpretarea regulamentelor comunitare. Aceasta a mai susținut că nu putea fi acuzată de neîndeplinirea obligațiilor, întrucât nu era în măsură să efectueze toate plățile. DAI a susținut că această cauțiune avea rolul de a garanta plata către producători a prețului minim de achiziție, proporțional cu valoarea produselor livrate, în cazul în care distilatorul nu își execută obligațiile. Aceasta a menționat că, potrivit dispozițiilor comunitare aplicabile, în cazul în care ajutorul ar fi restituit către AIMA, acesta ar trebui să fie rambursat organului comunitar competent. DAI a susținut că șansele producătorilor care erau îndreptățiți, în mod individual, să primească ajutorul ar fi, astfel, compromise din cauza faptei unei terțe persoane (adică a unei alte persoane decât DAI).

25. Assedile și AIMA au fost pârâte în această procedură. Producătorii în cauză – și anume recurentele, o altă cooperativă viticolă și un consorțiu de cooperative viticole – au intervenit în cadrul procedurii.

26. În Hotărârea pronunțată de Tribunale civile di Roma la 27 ianuarie 1989, se afirmă că, potrivit AIMA, dintre cele 12 contracte de achiziție de vin încheiate de DAI și aprobate potrivit prevederilor articolului 1 din Regulamentul nr. 2499/82, DAI a făcut dovada plății prețului minim de achiziție, astfel cum se prevede în reglementarea comunitară, numai către trei producători, valoarea totală a sumelor plătite fiind de 111 602 075 ITL (57 638 EUR). AIMA a afirmat că, exceptându-i pe acești trei producători, DAI nu a plătit prețul minim de achiziție către producători, că nu a dovedit, în orice caz, că plata a fost efectuată în termenul stabilit la articolul 9 alineatul (1) din Regulamentul nr. 2499/82 și, în final, că nu a făcut această dovadă în termenul stabilit la articolul 9 alineatul (2) din acest regulament. AIMA a subliniat că, în acest context, „cauțiunea a rămas nerestituită în totalitate, potrivit articolului 11 din regulamentul menționat anterior și, prin urmare, producătorii ale căror creanțe nu fuseseră plătite nu își puteau valorifica drepturile decât împotriva distileriei […]”. Prin urmare, AIMA a prezentat o cerere reconvențională prin care solicita obligarea Assedile la plata către aceasta a cauțiunii, în valoare de 1 047 084 185 ITL (540 774 EUR), majorată cu dobânzi.

27. Intervenientele în cadrul procedurii desfășurate în fața Tribunale civile di Roma [13] s-au raliat poziției DAI (a se vedea punctul 25 de mai sus). Acestea au susținut că sumele care făceau obiectul cauțiunii constituite prin intermediul Assedile le reveneau proporțional cu valoarea cantităților de vin livrate. Prin urmare, au solicitat ca Tribunale civile di Roma să declare că Assedile era obligată să le plătească valoarea creanțelor acestora împotriva DAI care nu fuseseră onorate, majorată în raport cu reevaluarea monetară și cu valoarea dobânzilor

13 — Și anume recurentele din prezenta procedură, o altă cooperativă viticolă și un consorțiu de cooperative viticole.

și, în subsidiar, că AIMA era obligată să le plătească aceste sume. Concret, recurentele au afirmat că valoarea creanțelor neonorate care rezultau din contractele aprobate în conformitate cu prevederile Regulamentului nr. 2499/82 era de 106 571 589 ITL (55 040 EUR), în ceea ce privește Cantina sociale di Dolianova, de 79 483 181 ITL (41 050 EUR), în ceea ce privește Cantina Trexenta, de 506 921 061 ITL (261 803 EUR), în ceea ce privește Cantina sociale Marmilla, de 192 954 189 ITL (99 653 EUR), în ceea ce privește Cantina sociale Santa Maria La Palma, și de 54 812 419 ITL (28 308 EUR), în ceea ce privește Cantina sociale del Vermentino. Suma totală rezultată era, așadar, de 940 742 439 ITL (485 854 EUR).

28. Între timp, prin Hotărârea din 27 februarie 1986, Tribunale d'Oristano a declarat intrarea DAI în faliment.

29. În Hotărârea din 27 ianuarie 1989, Tribunale civile di Roma a hotărât următoarele:

„Pe scurt, Regulamentul […] nr. 2499/82 conferă dreptul la obținerea ajutorului cu condiția respectării termenelor și a condițiilor strict stabilite; nerespectarea acestor termene și a acestor condiții determină recuperarea integrală sau parțială a ajutorului plătit în avans.

Distilatorii sunt – potrivit procedurii instituite de Republica Italiană [procedura prevăzută la articolul 9 din Regulamentul nr. 2499/82] – destinatarii ajutorului, în timp ce producătorii de vin și de struguri sunt destinatarii finali ai acestuia.

Din cele prezentate anterior reiese în mod clar că regulamentul în cauză este ușor de interpretat și că nu este necesară sesizarea Curții de Justiție cu o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare.

[…]

În ceea ce privește raporturile dintre Assedile și AIMA, articolul 2 din condițiile generale de asigurare [ale poliței de cauțiune emise de Assedile] prevede că Assedile garantează, în limita valorii sumei asigurate [care este de 1 169 040 262 ITL (603 759 EUR)], rambursarea către AIMA a sumelor care i-ar putea fi datorate de către contractant [DAI] în temeiul restituirii integrale sau parțiale a avansului plătit de AIMA, în cazul în care se constată inexistența dreptului la ajutorul excepțional pentru distilare în ceea ce privește întreaga cantitate care figurează în cererea de plată a avansului sau în contractul de distilare ori în ceea ce privește o parte a acestei cantități.

Articolul 3 din condițiile generale prevede că AIMA trebuie să trimită DAI cererea de restituire a sumei plătite în mod nejustificat; DAI trebuie să plătească suma solicitată în termen de 15 zile. Dacă, la expirarea acestui termen, cererea a rămas fără rezultat, AIMA poate solicita companiei [Assedile] plata sumei; compania este obligată să efectueze plata în

termen de 15 zile de la primirea acestei solicitări și nu poate formula nicio obiecție cu privire la aceasta.

Potrivit articolului 4, compania [Assedile] se subrogă, în limita sumei plătite, în toate drepturile AIMA față de contractant și față de avânzii-cauză ai acestuia și beneficiază de toate acțiunile AIMA împotriva acestora.

Clauzele contractuale menționate mai sus sunt clare și ușor de interpretat: este stabilit în special că garanția este constituită în favoarea AIMA, și nu a altor persoane precum producătorii și, prin urmare, aceștia din urmă nu pot invoca niciun drept împotriva Assedile în ceea ce privește suma garantată.

Din modul de redactare a articolului 3, care obligă compania [Assedile] să efectueze plata în termen de 15 zile de la primirea cererii de plată din partea beneficiarului a cărui creanță nu a fost onorată, reiese de asemenea în mod clar că garantul nu poate formula obiecții împotriva beneficiarului.

Chiar dacă s-ar considera că rambursarea este condiționată de constatarea inexistenței (totale sau parțiale) a dreptului la obținerea ajutorului pentru distilare, nu există nicio îndoială că acest drept nu mai poate fi exercitat ca urmare a faptului că reclamanta, DAI, nu a respectat termenele și condițiile prevăzute de reglementarea comunitară.

Este stabilit că distileria reclamantă nu și-a îndeplinit obligațiile în ceea ce privește trei aspecte: 1) nu a efectuat plata către producători a prețului minim (astfel cum rezultă din lipsa de la dosar a oricărei dovezi de plată), cu excepția sumei de 110 795 870 ITL [57 221 EUR]; 2) nu a efectuat plata către producători a ajutorului în termenul de 90 de zile de la intrarea vinului în distilerie (termen care a expirat în iunie 1983) și, în orice caz, 3) nu a făcut, înainte de data de 1 iunie 1984, dovada faptului că a efectuat plățile. Drept sancțiune pentru neîndeplinirea acestor obligații, cauțiunea rămâne nerestituită în totalitate.

În plus, tribunalul nu poate accepta argumentele invocate de distilerie în apărarea sa pentru a justifica neefectuarea plăților (argumente referitoare la imposibilitatea efectuării plăților ca urmare a aplicării procedurii de administrare controlată și la respectarea principiului egalității creditorilor), întrucât termenele pentru efectuarea acestor plăți și pentru restituirea ajutorului (iunie și, respectiv, iulie 1983) au expirat înaintea datei la care a fost adoptată decizia de a solicita aplicarea procedurii de administrare controlată (octombrie 1983).

[…]

Prin urmare, trebuie să i se restituie AIMA, potrivit dispozițiilor comunitare menționate anterior, o sumă egală cu 110 % din valoarea ajutorului plătit cu titlu de avans, din care trebuie scăzut ajutorul a cărui plată efectivă a fost dovedită, care reprezintă 1 047 084 185 ITL [540 774 EUR] (valoarea totală a contractelor în privința cărora nu a fost făcută dovada

efectuării plății, majorată cu 10 % – și anume 1 046 277 980 ITL [540 357 EUR] – căreia i se adaugă diferența dintre ajutorul a cărui plată a fost dovedită și ajutorul plătit în avans – și anume 806 205 ITL [416 EUR]).

Trebuie subliniat că DAI nu a contestat niciodată aceste sume: chiar dacă a afirmat că a efectuat plata către producători a aproximativ jumătate din valoarea ajutorului obținut, DAI nu a susținut și, cu atât mai mult, nu a dovedit că a plătit acest ajutor în termenele stabilite de Regulamentul nr. 2499/82.

[…]

Trebuie subliniat că distileria reclamantă nu este îndreptățită să se plângă de dificultățile întâmpinate în ceea ce privește valorificarea propriilor creanțe de cooperativele producătoare de vin care au livrat producția, întrucât DAI a creat ea însăși condițiile imposibilității executării obligațiilor, solicitând aplicarea procedurii insolvenței imediat după ce a obținut ajutorul comunitar care trebuia plătit apoi producătorilor.

Cooperativele producătoare de vin pot, precum garantul, în cazul în care operează subrogația, să își valorifice creanțele în cadrul procedurii de faliment, împreună cu toți ceilalți creditori și cu respectarea principiului egalității creditorilor.”

30. La 27 septembrie 1989, patru dintre recurente (cu excepția Cantina sociale del Vermentino) au declarat apel împotriva acestei hotărâri în fața Corte d’appello di Roma. Prin Hotărârea din 19 noiembrie 1991, această instanță s-a pronunțat în sensul că apelul era inadmisibil, întrucât recurentele nu transmiseseră în mod corect actul de sesizare a instanței de apel administratorului judiciar al DAI, ci însăși DAI (aflată în acel moment în reorganizare judiciară) și întrucât acestea nu repetaseră în mod corect notificarea în termenul care le fusese acordat de magistratul competent în cauză.

31. Între timp, la 16 ianuarie 1990, Assedile a plătit sumele datorate AIMA în temeiul cauțiunii.

32. Cele patru recurente menționate mai sus au formulat recurs la Corte suprema di cassazione (Curtea de casație). Acestea au susținut în special că introduseseră apel împotriva hotărârii Tribunale civile di Roma, menționate anterior, pentru a se constata netemeinicia acesteia nu în ceea ce privește DAI, ci numai în ceea ce privește AIMA și Assedile. Prin urmare, potrivit recurentelor, eroarea procedurală nu era de natură să determine inadmisibilitatea apelului pe care îl formulaseră [14]. Prin Hotărârea din 28 noiembrie 1994, Corte suprema di cassazione a respins recursul formulat de recurente împotriva hotărârii pronunțate de Corte d’appello.

14 — Din dosar se poate deduce că acest aspect trebuie să fi constituit argumentul principal invocat în fața Corte suprema di cassazione.

33. Cele cinci recurente au efectuat în mod corespunzător înscrierea creanțelor lor împotriva DAI în tabelul de creanțe în cadrul procedurii de faliment referitoare la aceasta din urmă.

34. Prin scrisoarea din 22 ianuarie 1996, cele patru recurente au solicitat AIMA să onoreze creanțele acestora față de DAI. Recurentele au susținut că AIMA se îmbogățise în mod nelegitim prin perceperea cauțiunii. AIMA a respins această contestație, arătând că era îndreptățită să beneficieze de cauțiune și că producătorii nu aveau nicio acțiune directă împotriva sa pentru valorificarea creanțelor acestora față de DAI. La 16 februarie 1996, recurentele au introdus în fața Tribunale civile di Cagliari (Italia) o acțiune împotriva AIMA întemeiată pe îmbogățirea fără justă cauză.

35. La 13 noiembrie 1996, recurentele au adresat o plângere Comisiei. Acestea susțineau că AIMA a încălcat legislația comunitară, în special Regulamentul nr. 2499/82, și cereau Comisiei să solicite AIMA și Republicii Italiene să le ramburseze sumele pe care nu le primiseră cu titlu de ajutoare comunitare pentru anul vinicol 1982/1983.

36. Prin scrisoarea din 25 iunie 1997, Comisia a informat recurentele cu privire la faptul că Assedile plătise către AIMA, la 16 ianuarie 1990, valoarea cauțiunii, plus dobânzile aferente. Comisia a adăugat că, potrivit articolului 2 alineatul (1) din Regulamentul nr. 352/78, cauțiunile nerestituite trebuie scăzute de către organismele de intervenție din cheltuielile FEOGA (cu alte cuvinte, trebuie contabilizate în favoarea FEOGA). Comisia a afirmat că agenții săi vor efectua cercetările necesare, în special în cadrul AIMA, pentru a stabili care a fost beneficiarul real al cauțiunii nerestituite de AIMA.

37. Prin scrisoarea din 8 decembrie 1997, Comisia a informat recurentele cu privire la rezultatele cercetărilor efectuate în cadrul AIMA. AIMA a indicat că, la 21 februarie 1991, a încasat titlul de plată în valoare de 1 047 084 185 ITL (540 774 EUR) emis în numele Assedile la 16 ianuarie 1990 și că a contabilizat această sumă în favoarea FEOGA în cadrul exercițiului financiar 1991 „corespunzător, probabil, valorii cauțiunii”.

38. Prin scrisoarea din 23 ianuarie 1998, primită de Comisie la 5 februarie 1998, recurentele au solicitat ca această instituție să le plătească suma care corespundea valorii creanțelor acestora față de DAI, întrucât cauțiunea reținută de AIMA fusese restituită FEOGA. Recurentele au susținut că din obiectivul Regulamentului nr. 2499/82, care urmărea să favorizeze producătorii de vin, rezultă că aceștia trebuiau considerați ca fiind adevărații și singurii destinatari ai ajutorului prevăzut de acest regulament. Posibilitatea acordată statelor membre de a alege între procedurile prevăzute la articolele 9 și, respectiv, 10 din acest regulament nu ar putea afecta acest obiectiv. În special, în cadrul procedurii prevăzute la articolul 9 din regulamentul menționat anterior, cauțiunea constituită de distilator avea rolul de a asigura

corectitudinea întregii operaţiuni de distilare preventivă, în special în ceea ce priveşte plata efectivă a ajutorului către producători. Orice altă interpretare ar avea ca rezultat încălcarea principiului egalităţii de tratament consacrat prin articolul 12 CE. Acest punct de vedere ar fi confirmat, în opinia recurentelor, de regulamentele succesive adoptate de Comisie prin care au fost stabilite prevederi referitoare la distilarea preventivă în ceea ce priveşte următorii ani viticoli.

39. Comisia a respins această solicitare prin scrisoarea din 31 iulie 1998, semnată de directorul general al Direcţiei Generale Agricultură din cadrul Comisiei şi primită de recurente la 14 august 1998 (denumită în continuare „scrisoarea în litigiu"). Comisia a susţinut că, în cadrul procedurii de plată a ajutorului către distilator aplicabile în speţă, de acest ajutor beneficia în primul rând distilatorul, pentru a putea compensa preţul ridicat de achiziţie a vinului. Cauţiunea fusese constituită în favoarea AIMA şi producătorii nu puteau pretinde niciun drept cu privire la aceasta. Posibilitatea acordată statelor membre de a alege între această procedură (prevăzută la articolul 9 din Regulamentul nr. 2499/82) şi procedura de plată directă a ajutorului către producători (prevăzută la articolul 10 din acest regulament) nu putea duce la concluzia că cele două prevederi trebuiau interpretate în mod uniform, în sensul că producătorii ar fi întotdeauna beneficiarii ajutorului. În plus, Comisia a susţinut că diferenţa dintre aceste proceduri nu aducea atingere principiului egalităţii de tratament. Diferenţa de tratament era determinată de existenţa unor situaţii de fapt diferite (sistemele administrative şi numărul producătorilor fiind diferite de la un stat membru la altul, ceea ce justifică, în anumite state membre, efectuarea centralizată a plăţii ajutorului către distilatori).

40. Comisia a subliniat că, în Hotărârea din 27 ianuarie 1989, care a dobândit autoritate de lucru judecat, Tribunale civile di Roma nu a acceptat că recurentele ar avea dreptul de a pretinde plata cauţiunii. Comisia a dedus din aceasta că, întrucât recurentele nu aveau dreptul de a pretinde plata cauţiunii încasate de AIMA, acestea nu puteau pretinde plata sumei respective nici după ce aceasta a fost restituită Comisiei. În subsidiar, Comisia a menţionat că aprobarea de către AIMA a contractelor încheiate între recurente şi DAI nu schimba natura privată a acestor contracte. Prin urmare, pretinsele obligaţii ale Comisiei faţă de recurente ar fi de natură extracontractuală. În consecinţă, orice acţiune împotriva Comunităţii ar fi prescrisă, în conformitate cu articolul 46 din Statutul Curţii de Justiţie, întrucât valoarea cauţiunii a fost plătită AIMA la 16 ianuarie 1990, fiind restituită FEOGA în cursul exerciţiului financiar 1991.

41. În plus, potrivit răspunsurilor scrise ale recurentelor la întrebările adresate de Tribunal, acţiunea întemeiată pe îmbogăţirea fără justă cauză introdusă în faţa Tribunale civile di Cagliari a fost suspendată, pentru a le permite părţilor să ajungă pe cale amiabilă la un acord cu privire la repartizarea cheltuielilor de judecată, ca urmare a rezultatelor cercetărilor efectuate de Comisie, menţionate la punctul 37 de mai sus. Aceste cercetări au evidenţiat faptul că AIMA, contrar faţă de ceea ce susţinuse înaintea şi în cursul acţiunii menţionate anterior, restituise FEOGA valoarea cauţiunii. În opinia recurentelor, această acţiune devenise, aşadar, lipsită de obiect, întrucât reieşea astfel că nu a putut avea loc o îmbogăţire fără justă cauză în favoarea AIMA.

42. În final, în cadrul unui răspuns scris la o întrebare adresată de Tribunal, recurentele au afirmat că procedura de faliment se încheiase în cursul anului 2000. Acestea participaseră, în calitate de creditori privilegiați, la distribuirea sumelor realizate, datorită statutului lor de cooperativă agricolă, potrivit articolului 2751a alineatul 5a și articolului 2776 din Codul civil italian. În cadrul acestei distribuiri, recurentele au obținut plata sumelor corespunzătoare creanțelor admise față de DAI în proporție de 39 % din valoarea acestora. În urma acestei distribuiri, valoarea creanțelor rămase neonorate era de: 72 797 022 ITL (37 597 EUR), în ceea ce privește Cantina sociale di Dolianova, 54 412 685 ITL (28 102 EUR), în ceea ce privește Cantina Trexenta, 350 554 208 ITL (181 046 EUR), în ceea ce privește Cantina sociale Marmilla, 133 888 664 ITL (69 148 EUR), în ceea ce privește Cantina sociale Santa Maria La Palma, și 37 212 737 ITL (19 219 EUR), în ceea ce privește Cantina sociale del Vermentino. Valoarea totală a creanțelor neonorate era, așadar, de 648 865 316 ITL (335 094 EUR).

Hotărârea Tribunalului

43. Prin cererea adresată Tribunalului la 12 octombrie 1998, recurentele au formulat o acțiune împotriva Comisiei prin care solicitau: (i) anularea scrisorii în litigiu, în temeiul articolului 230 CE; (ii) constatarea faptului că neadoptarea de către Comisie a unei decizii privind acordarea în favoarea recurentelor a ajutorului comunitar în cauză constituia o abținere de a acționa nelegală contrară articolului 232 CE și (iii) obligarea Comisiei, pentru motivul îmbogățirii fără justă cauză și/sau cu titlu de reparare a prejudiciului produs, în temeiul articolului 235 CE [15], la plata către recurente a unor despăgubiri în valoare egală cu sumele neplătite ale creanțelor acestora împotriva DAI.

44. Tribunalul a hotărât că primele două capete de cerere erau inadmisibile [16].

45. În ceea ce privește al treilea capăt de cerere, Comisia a invocat trei motive de inadmisibilitate.

46. În primul rând, Comisia a susținut că, în ceea ce privește gestionarea măsurilor de sprijin prevăzute în cadrul politicii agricole comune, nu ar exista niciun raport direct între Comunitate și agenții economici. Nu s-ar putea vorbi, așadar, în speță, despre o conduită imputabilă Comisiei, astfel încât nu ar fi îndeplinite condițiile pentru sesizarea Curții în temeiul articolului 288 al doilea paragraf CE [17].

47. Tribunalul a constatat că, în speță, conduita imputată Comisiei consta în principal în faptul că, în cadrul sistemului de

15 — Articolul 235 CE conferă instanței comunitare competența de a judeca litigiile care au ca obiect repararea prejudiciilor menționate la articolul 288 al doilea paragraf CE. Această din urmă dispoziție prevede că, în ceea ce privește răspunderea extracontractuală, „Comunitatea este obligată să repare, în conformitate cu principiile generale comune ordinilor juridice ale statelor membre, prejudiciile cauzate de instituțiile sale sau de agenții săi în exercițiul funcțiunilor lor”.

16 — Punctele 58-84 din hotărârea Tribunalului.

17 — Punctul 85.

plată a ajutorului prevăzut la articolul 9 – care se deosebea sub acest aspect de sistemul prevăzut la articolul 10 –, Regulamentul nr. 2499/82 nu garanta, în special în situaţia insolvabilităţii distilatorului, plata către producători a ajutorului inclus în preţul minim de achiziţie pentru vinul livrat respectivului distilator şi distilat în conformitate cu prevederile acestui regulament. Comisia este autorul Regulamentului nr. 2499/82. Prin urmare, nelegalitatea astfel invocată era imputabilă Comisiei [18]. Comisia nu a contestat această concluzie în cadrul prezentului recurs.

48. În al doilea rând, Comisia a susţinut că recurentele beneficiau de o protecţie jurisdicţională efectivă în faţa instanţelor naţionale. Astfel, recurentele ar fi putut formula în faţa unei instanţe naţionale o acţiune împotriva organismului de intervenţie, având ca obiect obligarea la efectuarea plăţii, conform Hotărârii Unifrex/Comisia şi Consiliul [19]. În prezenta cauză, în cadrul acţiunii formulate împotriva AIMA pentru îmbogăţire fără justă cauză (acţiune aflată pe rolul Tribunale civile di Cagliari), recurentele ar putea sugera instanţei naţionale să formuleze o cerere de pronunţare a unei hotărâri preliminare în temeiul articolului 234 CE, pentru a permite Curţii să examineze validitatea prevederilor reglementării în cauză [20].

49. Tribunalul a făcut trimitere la jurisprudenţa consacrată, potrivit căreia o acţiune în despăgubiri formulată în temeiul articolului 235 CE trebuie examinată din perspectiva întregului sistem de protecţie jurisdicţională a particularilor instituit prin tratat. Atunci când o persoană se consideră lezată de aplicarea corectă a unei reglementări comunitare pe care o consideră nelegală, iar faptul cauzator al pretinsului prejudiciu este, aşadar, imputabil exclusiv Comunităţii, admisibilitatea unei astfel de acţiuni în despăgubiri ar putea fi condiţionată, în anumite cazuri, de epuizarea prealabilă a căilor de atac interne. Pentru aceasta este însă necesar ca aceste căi de atac interne să asigure o protecţie efectivă a drepturilor persoanelor în cauză şi să fie apte să ducă la repararea pretinsului prejudiciu cauzat. În special, admisibilitatea unei acţiuni în despăgubiri întemeiate pe articolul 235 CE nu ar putea depinde de epuizarea prealabilă a căilor de atac interne atunci când, chiar dacă reglementarea comunitară contestată ar fi declarată nevalidă printr-o hotărâre preliminară pronunţată de Curte, instanţele naţionale nu ar putea admite o acţiune având ca obiect obligarea la plată – sau orice altă acţiune corespunzătoare – înainte ca legiuitorul comunitar să intervină, ca urmare a inexistenţei unei prevederi comunitare care să permită organismelor naţionale competente să plătească sumele solicitate. În aceste condiţii, exercitarea drepturilor persoanelor care se consideră lezate ar deveni excesiv de dificilă în faţa instanţelor naţionale. Ar fi, aşadar, contrar atât deziderатului bunei administrări a justiţiei şi celui privind eficienţa procedurii, cât şi condiţiei privind inexistenţa unei căi de atac eficiente în dreptul intern ca persoanele interesate să fie obligate să epuizeze căile de atac interne şi să aştepte pronunţarea unei hotărâri definitive cu privire la cererea lor, după ce instituţiile comunitare în cauză au modificat sau, după caz, au completat prevederile comunitare aplicabile pentru a executa o hotărâre preli-

18 — Punctele 109 şi 110.

19 — Hotărârea din 12 aprilie 1984 (281/82, Rec., p. 1969, punctul 11).

20 — Punctele 87 şi 88. Trebuie amintit că, în procedura naţională anterioară, Tribunale civile di Roma a refuzat să formuleze o cerere de pronunţare a unei hotărâri preliminare (a se vedea punctul 29 de mai sus).

minară prin care Curtea a constatat nevaliditatea acestor prevederi [21].

50. În speță, contrar afirmațiilor Comisiei, recurentele nu au beneficiat de o protecție jurisdicțională efectivă în fața instanțelor naționale. Făcând abstracție de aprecierea eventualei temeinicii a cererii recurentelor, în contextul juridic al prezentei cauze, o instanță națională nu avea în orice caz posibilitatea de a obliga AIMA la plata către recurente a ajutorului comunitar în cauză decât în urma unei eventuale modificări, cu efect retroactiv, a Regulamentului nr. 2499/82. Astfel cum a fost deja constatat de Tribunal [22], aceasta ar necesita adoptarea de către Comisie a unui regulament. Chiar în cazul în care Curtea ar constata, printr-o hotărâre preliminară, nevaliditatea unora dintre prevederile Regulamentului nr. 2499/82, numai intervenția legiuitorului comunitar (astfel cum a recunoscut Comisia în cadrul memoriului său în apărare) ar face posibilă adoptarea unui act care să constituie temeiul juridic care să permită efectuarea unei astfel de plăți [23].

51. Prin urmare, Tribunalul a ajuns la concluzia că motivul întemeiat pe existența unor căi de atac interne eficiente trebuie respins [24]. Nici această concluzie nu este contestată de Comisie în cadrul prezentului recurs.

52. În al treilea rând, Comisia a susținut că cererile de despăgubire erau în orice caz prescrise în temeiul articolului 46 din Statutul Curții de Justiție, aplicabil procedurii desfășurate în fața Tribunalului potrivit articolului 53 din acest statut. Articolul 46 prevede că acțiunile formulate în materie de responsabilitate extracontractuală se prescriu după cinci ani de la producerea faptului care a stat la baza lor. Acest termen de prescripție ar fi început să curgă din momentul în care recurentele au luat cunoștință de faptul cauzator de prejudicii. În speță, indiferent dacă acest fapt este reprezentat de aplicarea incorectă a reglementării comunitare sau de nelegalitatea acesteia, recurentele ar fi luat cunoștință de acesta cel mai târziu la momentul la care a avut loc această aplicare (și anume în luna iunie 1983). Nici hotărârea pronunțată de Tribunale civile di Roma la 27 ianuarie 1989, nici hotărârile ulterioare pronunțate de Corte d'appello di Roma sau de Corte suprema di cassazione nu puteau să fi întrerupt această prescripție.

53. Tribunalul a respins acest argument. Potrivit hotărârii acestuia, Comisia era obligată să repare prejudiciul suferit de recurente, ca urmare a insolvabilității DAI, din cauza lipsei unui mecanism în măsură să garanteze, în cadrul sistemului instituit prin articolul 9 din Regulamentul nr. 2499/82, plata către producătorii vizați a ajutorului comunitar prevăzut de acest regulament.

54. Mai precis, Tribunalul a stabilit că termenul de prescripție a început să curgă din momentul în care recurentele au suferit în mod cert prejudiciul rezultat din lipsa totală sau parțială a plății ajutorului comunitar. DAI ar fi trebuit să plătească prețul minim de achiziție cel târziu la sfârșitul lunii iunie

21 — Punctele 115-117.
22 — A se vedea punctul 77 din hotărâre.
23 — Punctul 118.
24 — Punctul 120.

1983, potrivit articolului 9 alineatul (1) din Regulamentul nr. 2499/82. Cu toate acestea, în circumstanţele specifice ale prezentei cauze, nu s-ar putea considera că prejudiciul suferit de recurente la sfârşitul lunii iunie 1983, ca urmare a lipsei plăţii, avea, încă de la acea dată, un caracter cert, ceea ce ar fi însemnat să fie iminent şi previzibil [25].

55. Tribunalul a reluat apoi faptele pe care le considera ca fiind cele mai importante [26]. Potrivit Tribunalului, în vederea evaluării caracterului „cert" al prejudiciului, era necesar să fie luate în considerare procedurile iniţiate în dreptul intern de DAI împotriva AIMA (în cadrul cărora recurentele au intervenit) care priveau destinaţia cauţiunii. Tribunalul a ajuns la concluzia că, în circumstanţele excepţionale ale cauzei, era extrem de dificil, pentru un agent economic prudent şi avizat, să îşi dea seama că nu va putea obţine plata ajutoarelor în cauză în faţa unei instanţe naţionale şi că, prin urmare, căile de atac naţionale ar fi ineficiente.

56. Schimbul de scrisori dintre recurente şi AIMA, pe de o parte, şi dintre recurente şi Comisie, pe de altă parte, precum şi procedurile iniţiate în faţa instanţelor italiene dovedesc în mod clar faptul că, iniţial, recurentele au considerat că refuzul AIMA de a le plăti ajutorul în cauză era rezultatul aplicării incorecte a Regulamentului nr. 2499/82. Persoanele interesate puteau în mod rezonabil să nu fie conştiente de faptul că prejudiciul pe care l-au suferit era determinat de o lacună a Regulamentului nr. 2499/82, astfel încât nu puteau obţine repararea acestui prejudiciu în faţa instanţei naţionale în lipsa unui temei juridic pentru efectuarea plăţii ajutorului către producători. În plus, recurentele puteau în mod legitim să spere că instanţa naţională va obliga AIMA să le plătească valoarea ajutorului comunitar inclusă în preţul minim de achiziţie care nu le fusese plătită de DAI [27].

57. Lipsa unui mecanism care să garanteze, în cadrul sistemului instituit prin articolul 9 din Regulamentul nr. 2499/82, plata ajutorului comunitar către producătorii în cauză, în special în situaţia insolvabilităţii distilatorului, era de asemenea, în opinia Tribunalului, incompatibilă cu unul dintre obiectivele principale ale distilării preventive. Aceasta urmărea nu numai să evite comercializarea unor vinuri de calitate scăzută, ci şi, astfel cum reiese din al şaselea considerent al Regulamentului nr. 2144/82, să sporească veniturile producătorilor, asigurând că aceştia, în anumite condiţii, vor primi un „preţ minim garantat" pentru vinul de masă. În plus, potrivit celui de al unsprezecelea considerent al Regulamentului nr. 2499/82, era necesar să se prevadă ca preţul minim garantat să le fie plătit producătorilor, ca regulă, într-un termen care să le permită să obţină un profit comparabil cu cel pe care l-ar fi obţinut în urma unei vânzări cu caracter comercial. În aceste condiţii, potrivit acestui considerent, era esenţial ca ajutorul datorat să le fie plătit cât mai curând posibil, asigurându-se în acelaşi timp corecta desfăşurare a operaţiunilor prin intermediul unui sistem corespunzător de cauţiuni [28].

25 — Punctele 131-133.

26 — Punctele 134 şi 135; a se vedea punctele 18 şi 24 de mai sus.

27 — Punctele 136-139.

28 — Punctul 142.

58. Tribunalul a stabilit că, în aceste împrejurări, un producător prudent și avizat putea în mod rezonabil să se aștepte să obțină plata ajutorului respectiv. În special, în măsura în care distilatorul constituise o cauțiune, în temeiul articolului 11 din Regulamentul nr. 2499/82, pentru a garanta corecta desfășurare a operațiunilor, riscul insolvabilității distilatorului putea în mod legitim să pară a fi acoperit, în ceea ce privește valoarea ajutorului plătit în prealabil distilatorului cu titlu de avans, atunci când producătorii și-au îndeplinit toate obligațiile, iar vinul a fost distilat în conformitate cu prevederile acestui regulament. Caracterul excepțional al situației rezultate ca urmare a lacunei menționate anterior a Regulamentului nr. 2499/82 în ceea ce privește distilarea preventivă a vinului de masă ar fi de altfel confirmat de faptul că sistemul prevăzut la articolul 9 din acest regulament era cu totul neobișnuit [29].

59. Pentru toate aceste motive, ținând seama de complexitatea sistemului instituit de Regulamentul nr. 2499/82 și de circumstanțele excepționale evocate mai sus, recurentele nu și-au putut da seama că nu vor obține plata ajutoarelor în cauză prin intermediul cauțiunii decât la finalul procedurilor referitoare la cauțiune, declanșate în fața instanțelor italiene. În speță, deși cauțiunea a fost încasată de AIMA în februarie 1991, în conformitate cu hotărârea pronunțată de Tribunale civile di Roma, și a fost contabilizată în favoarea FEOGA în același an, beneficiarul acestei cauțiuni, în temeiul Regulamentului nr. 2499/82, nu a fost stabilit în mod definitiv de instanța italiană decât în urma Hotărârii din 28 noiembrie 1994 a Corte suprema di cassazione. Prin urmare, prejudiciul suferit de recurente nu putea avea un caracter cert înaintea acestei date.

60. Tribunalul a ajuns, așadar, la concluzia că, în aceste condiții, termenul de prescripție de cinci ani prevăzut la articolul 46 din Statutul Curții de Justiție nu putea să înceapă să curgă înaintea acestei date. Prezenta acțiune în despăgubiri (având ca obiect repararea prejudiciului în limita unei sume echivalente cu valoarea creanțelor recurentelor împotriva DAI), introdusă în 1998, nu poate fi considerată tardivă [30].

Recursul

61. Comisia a formulat recurs împotriva hotărârii Tribunalului. Recursul se referă numai la acea parte a hotărârii care privește interpretarea articolului 46 din Statutul Curții de Justiție (punctele 129-150, rezumate la punctele 54-58 de mai sus).

62. Comisia susține că afirmația Tribunalului potrivit căreia termenul a început să curgă în momentul în care recurentele au fost în măsură să își dea seama că nu vor obține

29 — A se vedea contextul legislativ care este explicat la punctul 144 din hotărârea Tribunalului.

30 — Punctele 143-147.

plata ajutorului prin intermediul cauţiunii constituite de DAI în favoarea AIMA se bazează pe o eroare vădită de drept. Singurul motiv de recurs invocat se referă la faptul că Tribunalul a încălcat astfel articolul 46 din Statutul Curţii.

63. Comisia este de acord cu premisa de la care a pornit Tribunalul, şi anume că termenul de prescripţie al unei acţiuni în răspundere extracontractuală formulate împotriva Comunităţii nu începe să curgă înainte de a fi îndeplinite toate condiţiile care guvernează obligaţia de a repara prejudiciul cauzat şi, în special, înainte ca prejudiciul care trebuie reparat să se fi concretizat [31]. În cazurile în care răspunderea Comunităţii rezultă dintr-un act normativ, precum în speţă, termenul de prescripţie nu începe să curgă înainte ca efectele prejudiciabile ale acestui act să se fi produs şi, prin urmare, înainte de momentul în care recurentele au suferit un prejudiciu cert [32]. Rezultă că termenul de prescripţie al unei acţiuni în răspundere extracontractuală întemeiate pe un act normativ începe să curgă din momentul, care poate fi stabilit în mod obiectiv, în care prin aplicarea acestui act a fost efectiv prejudiciat patrimoniul reclamantului.

64. Comisia consideră că, după ce a rezumat în mod corect jurisprudenţa menţionată anterior, Tribunalul a adoptat o poziţie diametral opusă acesteia. Tribunalul ar fi trebuit să stabilească, pe baza acestei jurisprudenţe, că termenul începuse să curgă în momentul în care aplicarea sistemului de plată indirectă a ajutorului pentru distilare, în temeiul articolului 9 din Regulamentul nr. 2499/82, a cauzat în mod efectiv un prejudiciu recurentelor prin faptul că nu a prevăzut ca ajutorul să fie plătit direct producătorului în cazul insolvabilităţii distilatorului. În practică, acest moment este data la care recurentele nu au putut obţine, din cauza insolvabilităţii DAI, plata ajutorului în termenul stabilit de Regulamentul nr. 2499/82, şi anume în cel mult 90 de zile de la momentul la care a fost efectuată distilarea.

65. De fapt, Tribunalul a stabilit că prejudiciul s-a produs după mai mulţi ani, când recurentele şi-au dat seama de nereuşita încercărilor lor de a obţine plata cauţiunii, prin intermediul cauţiunii, cu ajutorul instanţelor naţionale. Tribunalul a considerat că, ţinând seama de complexitatea sistemului de plată indirectă a ajutorului instituit prin Regulamentul nr. 2499/82, recurentele puteau în mod rezonabil să se aştepte să obţină plata sumelor respective prin intermediul cauţiunii. Prejudiciul rezultat ca urmare a neefectuării plăţii ajutorului nu a avut, aşadar, un caracter cert înainte de pronunţarea Hotărârii Corte suprema di cassazione din 28 noiembrie 1994.

66. Această concluzie, la care Tribunalul pare, la prima vedere, să fi ajuns bazându-se numai pe constatări referitoare la situaţia de fapt, se întemeiază în realitate (potrivit Comisiei) pe ideea greşită din punct de vedere juridic potrivit căreia condiţia privind existenţa unui prejudiciu care să aibă un caracter cert trebuie examinată dintr-un punct de vedere subiectiv, iar nu obiectiv. Cu alte cuvinte, Tribunalul a plecat de la premisa

31 — Hotărârea din 27 ianuarie 1982, Birra Wührer şi alţii/Consiliul şi Comisia (cauzele conexate 256/80, 257/80, 265/80 şi 267/80 şi 5/81, Rec., p. 85, punctul 10).

32 — *Ibidem*.

că prejudiciul care decurge din aplicarea unui act normativ nelegal nu poate avea un caracter cert decât dacă persoana în cauză consideră astfel, chiar dacă actul a produs deja asupra respectivei persoane efecte prejudiciabile pe care aceasta le cunoaște. Tribunalul nu a ținut seama de faptul că, începând cu anul 1983, Regulamentul nr. 2499/82 a produs în mod obiectiv un prejudiciu recurentelor. Tribunalul s-a concentrat, în schimb, pe percepția recurentelor cu privire la aceste efecte prejudiciabile. Astfel, Tribunalul a considerat că nu era suficient faptul că recurentele știau că au suferit un prejudiciu determinat de aplicarea Regulamentului nr. 2499/82. Tribunalul a adăugat acestui criteriu un element întru totul subiectiv, și anume acela că recurentele trebuie să fie conștiente că nu vor putea obține repararea prejudiciului decât formulând o acțiune în despăgubiri împotriva Comisiei.

67. Potrivit Comisiei, această abordare nu poate fi justificată de faptul că trebuia să se țină seama de îndoielile pe care le-ar fi putut avea recurentele cu privire la legalitatea Regulamentului nr. 2499/82 sau de alegerile greșite pe care le-au făcut acestea încercând să obțină plata ajutorului prin intermediul cauțiunii constituite în favoarea AIMA. Reiese în mod clar din jurisprudență că astfel de erori de apreciere comise de persoanele interesate nu au nicio relevanță în ceea ce privește stabilirea datei la care începe să curgă termenul [33].

68. Comisia susține de asemenea că abordarea adoptată de Tribunal în hotărârea sa nu este corectă nici măcar din perspectiva principiilor stabilite de Curte în Hotărârea Adams/Comisia [34], pe care recurentele au invocat-o pentru a încerca să ocolească termenul de prescripție. Această hotărâre nu privește stabilirea datei la care începe să curgă termenul de prescripție, ci mai degrabă momentul la care se împlinește acest termen. În plus, în Hotărârea Adams/Comisia, Curtea a ținut seama de necunoașterea faptului cauzator de prejudiciu, iar nu de nelegalitatea acestuia.

69. Comisia subliniază că, astfel precum a reținut Tribunalul [35], recurentele știau exact, după încheierea contractelor cu DAI, că ajutorul le va fi acordat în condițiile și potrivit procedurii stabilite în Regulamentul nr. 2499/82. Recurentele nu au dovedit în fața Tribunalului că ar fi fost împiedicate încă de la început să obțină restituirea sumelor datorate în temeiul ajutorului prin solicitarea efectuării plății de către, de exemplu, AIMA sau Comisie. Greșelile de interpretare care le-au determinat să creadă că vor putea utiliza cauțiunea în cazul insolvabilității distilatorului și, prin urmare, care le-au determinat să inițieze proceduri lungi și lipsite de rezultat în fața instanțelor naționale nu ar putea constitui o justificare în acest context. Prin urmare, recurentele nu pot invoca necunoașterea involuntară a faptului cauzator de prejudiciu.

70. În opinia Comisiei, criteriul utilizat de Tribunal nu se poate întemeia pe noțiunea

33 — Comisia citează Hotărârea din 16 aprilie 1997, Hartmann/Consiliul și Comisia (T-20/94, Rec., p. II-595, punctul 109 și următoarele), și, în ceea ce privește fostul Statut CEEA al Curții, Ordonanța din 18 iulie 2002, Autosalone Ispra dei Fratelli Rossi/Comisia (C-136/01 P, Rec., p. I-6565, în special punctele 31 și 56).

34 — Hotărârea din 7 noiembrie 1985 (145/83, Rec., p. 3539).

35 — A se vedea punctele 139 și 140 din hotărâre.

de prejudiciu iminent şi previzibil, în sensul jurisprudenţei Curţii [36]. Această noţiune le permite reclamanţilor să introducă o acţiune în despăgubiri mai devreme, pentru a evita prejudicii care ar fi şi mai grave, nefiind evaluabile. Această noţiune nu poate justifica amânarea datei la care începe să curgă termenul pe baza unei aprecieri subiective a caracterului iminent şi previzibil al prejudiciului care s-a produs deja.

71. Comisia susţine că abordarea Tribunalului este, în plus, incompatibilă cu imperativul fundamental al securităţii juridice, căruia îi sunt supuse termenele. Este evident că dacă data la care începe să curgă termenul, în sensul articolului 46 din Statutul Curţii, ar depinde de percepţia subiectivă a reclamantului cu privire la caracterul cert al prejudiciului, partea vătămată ar fi în măsură să hotărască momentul la care se prescrie o acţiune în despăgubiri. Într-un caz precum cel din speţă, un justiţiabil ar putea pur si şi simplu să iniţieze mai multe proceduri judiciare, chiar şi numai în mod speculativ, şi să pretindă apoi că nu a considerat că prejudiciul avea un caracter cert. Justiţiabilul ar putea astfel să prelungească în mod artificial, chiar şi cu mai mulţi ani, termenul de prescripţie aplicabil în ceea ce priveşte o acţiune în despăgubiri.

72. În final şi în subsidiar, Comisia susţine că, chiar şi din perspectiva abordării adoptate de Tribunal, aprecierea pe care acesta a efectuat-o cu privire la data la care începe să curgă termenul este parţial greşită, întrucât este bazată pe o denaturare vădită a situaţiei de fapt. Astfel cum a reţinut chiar Tribunalul, numai patru dintre cele cinci recurente au formulat recurs împotriva hotărârii pronunţate de Tribunale civile di Roma. Nu există, aşadar, niciun motiv pentru a considera că termenul a început să curgă, în ceea ce priveşte a cincea recurentă (Cantina sociale del Vermentino), la data la care a fost pronunţată hotărârea de către Corte suprema di cassazione. Potrivit criteriului reţinut de Tribunal, termenul ar începe să curgă la data la care a fost pronunţată hotărârea de către Tribunale civile di Roma, adică la 27 ianuarie 1989. Acţiunea formulată de această recurentă ar fi fost, aşadar, prescrisă la momentul la care a iniţiat procedura în faţa Tribunalului, la 12 octombrie 1998.

73. Recurentele afirmă, în primul rând, că nu au iniţiat ele însele procedura naţională. Acestea nu au făcut decât să intervină în cadrul procedurii iniţiate de DAI împotriva AIMA, solicitând să se constate că putea să le fie plătită suma garantată prin intermediul cauţiunii constituite în favoarea AIMA. Recurentele trebuiau, aşadar, să aştepte finalizarea acestei proceduri înainte de a sesiza instanţa comunitară. Tribunalul ar fi respins cu siguranţă o acţiune introdusă înaintea acestui moment, pentru motivul că nu au fost epuizate căile de atac naţionale.

74. Recurentele susţin, în al doilea rând, că motivul de recurs formulat în subsidiar

36 — Hotărârea din 15 iunie 1976, Kampffmeyer şi alţii/Comisia şi Consiliul (cauzele conexate 56/74-60/74, Rec., p. 711, punctul 6), Hotărârea din 29 ianuarie 1985, Binderer/Comisia (147/83, Rec., p. 257, punctul 19), şi Hotărârea din 14 ianuarie 1987, Zuckerfabrik Bedburg şi alţii/Consiliul şi Comisia (281/84, Rec., p. 49, punctul 14).

de Comisie nu este nici admisibil, nici întemeiat. Nu este admisibil deoarece nu a fost invocat în fața Tribunalului. Nu este întemeiat deoarece, potrivit procedurii italiene, toate cele cinci recurente ar fi fost afectate în același mod, indiferent care ar fi fost rezultatul recursului formulat la Corte suprema di cassazione. Dacă recursul ar fi fost respins, hotărârea pronunțată în primă instanță ar fi dobândit autoritate de lucru judecat în ceea ce privește toate părțile din procedura desfășurată în fața Tribunale civile. Tot astfel, dacă recursul ar fi fost admis, hotărârea pronunțată de Corte d'appello ar fi fost casată și cauza ar fi fost trimisă Tribunale spre rejudecare, acesta urmând să se pronunțe asupra fondului cauzei în ceea ce privește toate părțile care participau la procedură.

75. În cazul în care Curtea ar admite unele dintre argumentele Comisiei legate de termenul pentru introducerea unei acțiuni în fața Tribunalului, recurentele formulează, în subsidiar, un [așa-zis] recurs incident. Argumentul acestora constă în speță, în esență, în faptul că Tribunalul a stabilit, la punctele 159-162 din hotărâre, că a avut loc o îmbogățire fără justă cauză a Comunității deoarece ajutorul nu a fost plătit în mod integral recurentelor, în condițiile în care cauțiunea a fost contabilizată de AIMA în favoarea FEOGA. În consecință, termenul nu putea să înceapă să curgă înaintea producerii acestei îmbogățiri fără justă cauză (în 1991). Cu toate acestea, recurentele nu au putut să aibă cunoștință de acest fapt înainte de 1997, când au fost informate de Comisie în legătură cu evenimentele pertinente.

Apreciere

Observații introductive

76. În cadrul procedurii desfășurate în fața Tribunalului, Comisia a încercat (pe rând) să afirme că nu îi putea fi imputată conduita în cauză, că existau căi de atac eficiente la nivel național și că acțiunea recurentelor era prescrisă. Tribunalul a examinat fiecare dintre aceste aspecte cu multă atenție. Le-a respins pe rând pe fiecare și a analizat apoi fondul cererii, ajungând la concluzia că erau îndeplinite condițiile pentru a fi angajată răspunderea Comunității, în ceea ce privește nelegalitatea conduitei imputate, caracterul real al prejudiciului și existența unei legături de cauzalitate între această conduită și prejudiciul pretins [37]. Prin urmare, Tribunalul a pronunțat o hotărâre interlocutorie prin care Comisia a fost obligată să repare prejudiciul suferit de recurente ca urmare a neefectuării, integrale sau parțiale, a plății acelei părți pe care o reprezenta ajutorul comunitar – pe care erau îndreptățite să îl primească în temeiul Regulamentului nr. 2499/82 – din valoarea creanțelor neonorate pe care acestea le aveau față de DAI [38].

77. Abordând aspectul referitor la prescripție, trebuie să precizăm că împărtășim concluzia la care a ajuns

37 — Punctul 178 din hotărârea Tribunalului.

38 — Punctul 179.

Tribunalul în ceea ce privește fondul acestei acțiuni. Este clar că dreptul comunitar nu urmărește ca un producător care și-a îndeplinit obligațiile prevăzute de Regulamentul nr. 2499/82 să fie lipsit de ajutorul său din cauza unei erori comise de distilator, care nu i-ar putea fi nicidecum imputată.

78. Sub acest aspect, amintim de asemenea că, în cadrul Hotărârii Lingenfelser [39], Curtea a declarat nevalid articolul 9 alineatul (2) al treilea paragraf din Regulamentul nr. 2499/82, în măsura în care acesta sancționa, prin pierderea totală a ajutorului, orice depășire de către distilator a termenului în care trebuia să efectueze plata către producător. Astfel, Curtea a acordat în mod evident o importanță considerabilă faptului că scopul Regulamentului nr. 2499/82, în general, și al articolului 9 alineatul (1), în special, este de a asigura ca producătorii să poată obține un profit comparabil cu cel pe care l-ar fi obținut în urma unei vânzări cu caracter comercial [40].

79. În speță, tot o omisiune a distilatorului este cea care a dus la introducerea acțiunii de către recurente. Astfel, neefectuarea către acestea a plății ajutorului la care erau îndreptățite reprezintă elementul central al celor trei încălcări ale regulamentului pe care le-a identificat instanța națională atunci când a respins acțiunea formulată de DAI. Recurentele nu au obținut câștig de cauză în fața instanței naționale din cauza unei lacune existente în Regulamentul nr. 2499/82, în măsura în care producătorii de vin sunt tratați diferit, fără o justificare obiectivă, în funcție de alegerea de către statul membru fie a procedurii prevăzute la articolul 9, fie a celei prevăzute la articolul 10 din Regulamentul nr. 2499/82. Legiuitorul comunitar este singurul care poate umple această lacună.

80. În circumstanțele specifice ale speței, nu se poate accepta că prejudiciul suferit de recurente la sfârșitul lunii iunie 1983, ca urmare a neefectuării plății de către DAI, putea fi considerat ca având un caracter cert (ceea ce ar însemna să fi fost iminent și previzibil) începând cu această dată. Dimpotrivă, ni se pare că – în contextul raporturilor cvasicontractuale dintre acestea și AIMA – recurentele aveau ceea ce un observator extern ar putea califica drept o speranță legitimă obiectivă ca instanța națională să le considere destinatarii ajutorului comunitar și să pronunțe o hotărâre prin care să dispună efectuarea plății către acestea. În definitiv, recurentele respectaseră toate obligațiile care le reveneau în temeiul Regulamentului nr. 2499/82, iar distilarea preventivă fusese efectuată în mod corespunzător [41]. În consecință, respingem ideea că termenul ar fi început să curgă, în ceea ce le privește pe recurente, chiar înainte ca procedura în care acestea au intervenit ulterior să fi fost inițiată în fața instanței naționale.

81. Prin urmare, pentru a stabili în mod corect care este momentul de la care a început să curgă termenul de cinci ani în care putea fi introdusă această acțiune, considerăm că este esențial să analizăm cu atenție decizia tribunalului național care s-a pronunțat în primă instanță (Tribunale civile di Roma). Am reprodus mai sus (la punctul 29) pasajul cel mai important din această hotărâre.

39 — Citată la nota de subsol 9.

40 — A se vedea, de exemplu, punctele 11 și 13.

41 — A se vedea punctul 141 din hotărârea Tribunalului.

82. Instanța națională a reținut, mai întâi, că „Regulamentul nr. 2499/82 conferă dreptul la obținerea ajutorului cu condiția respectării termenelor și a condițiilor strict stabilite; nerespectarea acestor termene și a acestor condiții determină recuperarea integrală sau parțială a ajutorului plătit în avans. Distilatorii sunt […] destinatarii ajutorului, în timp ce producătorii de vin și de struguri sunt destinatarii finali ai acestuia”.

83. Exprimându-se astfel, instanța națională a făcut două afirmații corecte și a comis o eroare importantă. Este adevărat că mecanismele comunitare care au ca obiectiv susținerea pieței depind de asigurarea respectării de către solicitanți a condițiilor necesare stabilite prin reglementările comunitare [42]. Producătorii de vin și de struguri erau, într-adevăr, „destinatarii finali ai ajutorului”. Cu toate acestea, ni se pare că o interpretare corectă a Regulamentului nr. 2499/82 ar duce la concluzia că distilatorii (DAI) nu erau, de fapt, „destinatarii ajutorului” în ceea ce privește prețul minim de achiziție. Aceștia erau mai degrabă intermediarii prin care acest ajutor trebuia să fie transmis – cu condiția ca vinul să fi intrat în mod corespunzător în distilerie și să fi fost distilat – producătorilor de vin [43].

84. Instanța națională a afirmat după aceea, simplificând discuția, că „[d]in cele prezentate anterior reiese în mod clar că [Regulamentul nr. 2499/82] este ușor de interpretat și că nu este necesară sesizarea Curții de Justiție cu o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare”. Această afirmație este adevărată, însă numai dacă sunt avute în vedere exclusiv – ceea ce a făcut în mod evident instanța națională – diferitele termene în care distilatorul trebuia să ia diferite măsuri pentru a evita pierderea cauțiunii pe care o constituise în schimbul plății anticipate a ajutorului comunitar.

85. Ar fi, așadar, greșit să se ajungă la concluzia că instanța națională nu a ținut seama de dreptul comunitar atunci când a adoptat decizia sa. Aceasta a luat în considerare Regulamentul nr. 2499/82, însă numai pentru a examina termenele, prevăzute la articolul 9 din acest regulament, în care DAI trebuia să acționeze și să prezinte dovezile adecvate privind acțiunile sale. Instanța națională a avut în vedere exclusiv reporturile dintre DAI și AIMA (astfel cum rezultă acestea din cauțiunea constituită prin intermediul Assedile). Aceasta a identificat (în mod corect) trei aspecte distincte din perspectiva cărora DAI și-a încălcat obligațiile prevăzute de regulament: (i) DAI nu a efectuat plata către producători a prețului minim, cu excepția sumei de 110 795 870 ITL (57 221 EUR) [44]; (ii) nu a efectuat plata către aceștia în termenul de 90 de zile și (iii) nu a făcut, înainte de 1 iunie 1984, dovada efectuării plății. (Aceste trei elemente constituie, desigur, diferite aspecte ale aceleiași încălcări fundamentale de către DAI a obligațiilor sale, și anume neefectuarea plății către producătorii de vin a întregii sume a prețului minim de achiziție la care aceștia erau îndreptățiți pentru vinul pe care îl livraseră în vederea distilării.)

42 — Astfel cum reiese din numeroasele hotărâri în care Curtea a confirmat reținerea de către Comisie a ajutorului prevăzut de FEOGA pentru motivul că statul membru în cauză nu asigurase respectarea acestor condiții.

43 — Chiar dacă ar exista îndoieli cu privire la acest aspect, este important de subliniat că hotărârea Tribunalului nu a fost contestată de Comisie pe fond. Prin urmare, nu ar fi nici adecvat, nici conform competenței de control judiciar care îi revine Curții în cadrul recursului să fie repusă în discuție interpretarea reglementării efectuată de Tribunal.

44 — A se vedea punctul 26 de mai sus.

86. Procedând astfel, instanța națională nu a examinat deloc aspectul (fundamental) aflat la baza litigiului referitor la cine era, în final, beneficiarul ajutorului comunitar în cauză. Este evident că aceasta a considerat că producătorii de vin care interveniseră în cadrul procedurii (destinatarii prețului minim de achiziție și singurii protagoniști care, potrivit sistemului comunitar, trebuiau să beneficieze din punct de vedere financiar de acest preț de achiziție) se aflau pe o poziție de egalitate cu toate celelalte persoane cărora DAI le datora bani în momentul în care a intrat în faliment. Sumele care le erau datorate în temeiul acestei părți a ajutorului comunitar au fost asimilate celorlalte datorii ale DAI în cadrul procedurii de insolvență. Acest fapt reiese extrem de clar de la singurul punct al hotărârii în care sunt analizate în mod specific interesele acestora:

„Cooperativele producătoare de vin pot, precum garantul [Assedile], în cazul în care operează subrogația, să își valorifice creanțele în cadrul procedurii de faliment, împreună cu toți ceilalți creditori și cu respectarea principiului egalității creditorilor."

87. Afirmând aceasta, instanța națională a ignorat ideea centrală și finalitatea sistemului de ajutor comunitar. Este extrem de important, de asemenea, că a refuzat să adreseze Curții o întrebare preliminară. Este adevărat că nu era obligată să facă acest lucru, nefiind o instanță ale cărei decizii nu erau supuse căilor de atac, astfel încât să i se aplice condițiile mai stricte prevăzute la ultimul paragraf al articolului 234 CE (și pare de asemenea să fie probabil că Tribunale civile di Roma nu și-a îndreptat atenția către aspectele corecte ale problemei atunci când a analizat dacă o trimitere preliminară era „necesară"). În consecință, Curtea nu a avut ocazia, în această etapă, să examineze structura și finalitatea Regulamentului nr. 2499/82. Dacă ar fi făcut-o, considerăm că ar fi ajuns probabil la aceeași concluzie la care a ajuns Tribunalul, și anume că exista o lacună în Regulamentul nr. 2499/82 care determina o diferență de tratament între producătorii de vin, în funcție de opțiunea statului membru pentru procedura prevăzută la articolul 9 sau pentru cea prevăzută la articolul 10; că diferența de tratament nu era justificată și că răspunderea pentru această încălcare revenea instituției comunitare care elaborase Regulamentul nr. 2499/82, și anume Comisiei [45]. Chiar dacă răspunsurile date instanței naționale ar fi dus (în mod inevitabil) la neefectuarea plății ajutorului comunitar datorat recurentelor prin intermediul procedurii naționale în cadrul căreia interveniseră, acestea ar fi știut în acest caz, în mod obiectiv, că trebuiau să acționeze împotriva Comisiei. Prin urmare, termenul pentru introducerea unei acțiuni în despăgubiri în temeiul articolului 235 CE ar fi început în mod clar să curgă, în ceea ce le privește, din acel moment.

88. Este posibil ca instanța națională să fi acordat mai puțină atenție intereselor producătorilor de vin deoarece aceștia aveau calitatea de intervenienți în procedura inițiată de DAI, nefiind ei înșiși reclamanți. Considerăm că, în circumstanțele din speță, ar fi destul de sever să li se impute producătorilor faptul că nu au inițiat o procedură distinctă, îndreptată probabil împotriva DAI (întrucât distilatorul era cel care le datora de fapt partea rămasă neplătită din ajutorul comunitar) și, de asemenea, împotriva AIMA și, eventual, Assedile. În speță, se afla deja pe rolul instanțelor naționale o acțiune (inițiată

45 — A se vedea discuția detaliată referitoare la temeinicie de la punctele 151-178, în special punctele 164-172. Trebuie subliniat că hotărârea Tribunalului nu este contestată de Comisie pe fond. Aceasta se referă numai la aspectul privind prescripția.

de DAI împotriva AIMA) pertinentă în ceea ce privește solicitările producătorilor. Părea să fie normal, în interesul eficienței și al celerității procedurii, ca producătorii de vin să intervină în cadrul acestei proceduri și să invoce în acest fel în fața instanței naționale dreptul la plata ajutorului comunitar. Dacă DAI ar fi avut câștig de cauză sau dacă ar fi pierdut în urma unei trimiteri preliminare, producătorii ar fi avut șanse mai mari ca DAI să le plătească ajutorul sau, respectiv, ar fi știut cel puțin în ce situație se află. Dacă a interveni în cadrul acestei proceduri, în loc de a iniția o procedură distinctă, a constituit o greșeală, ni se pare că această greșeală era scuzabilă din punct de vedere obiectiv.

89. În calitate de intervenienți, producătorii de vin (și interesele evidente ale acestora) nu s-au bucurat de o atenție deosebită din partea instanței naționale. Sub rezerva (indiscutabilă) a unei noi analize ulterioare, considerăm că s-ar putea cu greu găsi în hotărârea pronunțată de Tribunale civile di Roma vreo indicație clară (și cu atât mai puțin una explicită) în sensul că cererea acestora era întemeiată, însă nu fusese formulată în cadrul procesual corespunzător. Dimpotrivă, li s-a spus producătorilor că situația lor nu era nici mai bună, nici mai rea decât cea a oricărei alte persoane căreia DAI îi datora bani.

90. În special, nu putem deduce din hotărârea pronunțată de Tribunale civile di Roma nicio îndrumare judiciară clară prin care să se indice că producătorii de vin nu vor obține câștig de cauză în fața instanțelor naționale (fie în cadrul acțiunii instituite de DAI, fie prin intermediul unei proceduri distincte) deoarece nu există niciun sistem de protecție a intereselor acestora care să împiedice ca AIMA să rețină cauțiunea constituită de DAI și să o restituie ulterior către FEOGA, în cazul în care un stat membru (precum Republica Italiană) a optat pentru procedura prevăzută la articolul 9 din Regulamentul nr. 2499/82. Prin urmare, nu considerăm că, în urma acestei hotărâri, producătorii s-ar fi aflat într-o situație în care, în mod obiectiv, ar fi trebuit să își dea seama că singura posibilitate pe care o aveau era de a renunța la procedura națională și de a introduce imediat o acțiune împotriva Comisiei, în calitate de autor al legislației deficitare.

91. Producătorii de vin au formulat apel. Procedura desfășurată în fața instanțelor de control judiciar (care a fost respinsă, se pare, în principal din motive de procedură)[46] s-a prelungit. Aceasta a început la 27 ianuarie 1986 (data la care a fost pronunțată hotărârea de Tribunale civile di Roma), a continuat până la 19 noiembrie 1991, când a fost pronunțată hotărârea de Corte d'appello, și a durat până la respingerea definitivă a recursului recurentelor de Corte suprema di cassazione, la 28 noiembrie 1994. Nu se poate deduce din dosar dacă recurentele au atras atenția, în cadrul acestei proceduri de control judiciar, asupra principalelor argumente de drept comunitar pe care le aveau sau dacă au invocat din nou aspectul necesității consultării Curții pentru a obține îndrumări în ceea ce privește înțelegerea modului de funcționare a Regulamentului nr. 2499/82, în vederea soluționării situației confuze create în urma insolvabilității DAI. Este posibil ca recurentele să nu fi avut posibilitatea să facă acest lucru decât într-o măsură limitată sau deloc. În ceea ce ne privește, avem mari rețineri în a aprecia că recurentele nu ar fi trebuit să utilizeze căile de atac și că trebuie considerat că termenul a început să curgă înainte de 28 noiembrie 1994.

46 — A se vedea punctele 31-33 din hotărârea Tribunalului.

92. În plus, considerăm că este probabil că, în cazul în care recurentele ar fi încercat să introducă o acţiune împotriva Comisiei în faţa Tribunalului fără să fi sesizat în prealabil instanţa naţională, Comisia ar fi susţinut că acestea ar fi trebuit să îşi susţină cererile în faţa instanţelor naţionale, care erau întru totul capabile le asigure o reparare adecvată a prejudiciului. Este foarte probabil că aceasta ar fi susţinut argumente similare celor pe care le-a invocat în cadrul prezentei proceduri [47].

93. În acest context, urmează să examinăm modul în care Tribunalul a analizat termenul prevăzut la articolul 46 din Statutul Curţii.

Apreciere

94. Potrivit jurisprudenţei Curţii, în cazurile în care răspunderea extracontractuală rezultă dintr-un act normativ, termenul de prescripţie începe să curgă atunci când efectele prejudiciabile ale acestui act s-au produs şi, prin urmare, atunci când persoanele interesate au suferit un prejudiciu cert [48].

95. În speţă, Tribunalul a stabilit că termenul de prescripţie a început să curgă din momentul în care recurentele au suferit în mod cert prejudiciul rezultat din lipsa totală sau parţială a plăţii ajutorului comunitar [49]. Tribunalul a considerat că, în circumstanţele excepţionale ale cauzei, (i) un producător prudent şi avizat putea în mod rezonabil să se aştepte să obţină plata ajutorului şi (ii) (ţinând seama în special de complexitatea sistemului instituit de Regulamentul nr. 2499/82 [50] şi de caracterul excepţional al situaţiei legate de lacuna din acest regulament) era extrem de dificil pentru un astfel de producător să îşi dea seama că nu va putea obţine o astfel de plată în faţa unei instanţe naţionale. În consecinţă, în vederea evaluării caracterului cert al prejudiciului, era necesar să fie luate în considerare procedurile iniţiate în dreptul intern, care priveau în mod specific destinaţia cauţiunii.

96. Considerăm că aceste două elemente ar fi putut fi la fel de bine exprimate (şi ar fi fost poate mai bine exprimate) având în vedere modul în care ar fi privit situaţia *obiectivă*

47 — A se vedea punctul 89 din hotărârea Tribunalului. La punctul 118, Tribunalul explică în mod convingător că recurentele *nu* au beneficiat, de fapt, de o protecţie jurisdicţională efectivă în faţa instanţelor naţionale; în lumina celor mai mult de 10 ani de proceduri desfăşurate în faţa instanţelor naţionale, este greu să nu fim de acord cu această concluzie. Totuşi, nu este sigur că această concluzie ar fi fost la fel de clară dacă litigiul ar fi fost supus spre examinare întâi Tribunalului şi nu instanţelor naţionale.

48 — Hotărârea Birra Wührer şi alţii/Consiliul şi Comisia, citată la nota de subsol 31, punctul 10.

49 — Punctul 131.

50 — A se vedea comentariile avocatului general Darmon formulate în contextul, asemănător, al proporţionalităţii sancţiunii impuse prin articolul 9 alineatul (2) al treilea paragraf din Regulamentul nr. 2499/82: „Nu putem să nu rămânem perplecşi în faţa acestui amestec neobişnuit de sancţiuni expres prevăzute şi de sancţiuni care trebuie deduse implicit, precum şi în faţa acestei suprapuneri de obligaţii principale şi de obligaţii accesorii, toate fiind sancţionate la fel de sever, prin pierderea totală a ajutorului […]" (punctul 27 din Concluziile prezentate în cauza Lingenfelser, citată la nota de subsol 9).

un observator rezonabil al acesteia. În mod obiectiv, având în vedere reglementarea comunitară, raporturile cvasicontractuale dintre AIMA și producătorii de vin, faptul că acești producători își respectaseră obligațiile și finalitatea aparentă a reglementării comunitare, astfel cum este expusă în considerentele Regulamentului nr. 2499/82, considerăm că un astfel de observator ar fi presupus că modalitatea adecvată de a obține repararea prejudiciului ar fi fost reprezentată de sesizarea instanței naționale pentru a obține plata ajutorului comunitar, fiind foarte probabilă o trimitere preliminară în temeiul articolului 234 CE. Aceste plăți sunt în general efectuate la nivel național și sunt solicitate (dacă este cazul) prin intermediul unei proceduri naționale, urmând ca statul membru să le transfere apoi în sarcina Comunității prin intermediul procedurii de închidere a conturilor FEOGA. Ni se pare greu de acceptat ideea că un observator rezonabil, care analizează situația în mod obiectiv, ar fi ajuns în anul 1983 la concluzia că producătorii de vin trebuiau să introducă o acțiune în despăgubiri împotriva Comisiei.

97. Dimpotrivă, aplicând criteriul (astfel cum a fost prezentat de Comisie) potrivit căruia „termenul de prescripție nu începe să curgă înainte ca efectele prejudiciabile ale actului să se fi produs și, prin urmare, înainte de momentul în care recurentele au suferit un prejudiciu cert”, considerăm că acest observator ar fi afirmat că, deși caracterul *general* al prejudiciului pe care recurentele l-ar fi putut suferi dacă nu le-ar fi fost plătit ajutorul comunitar putea să fie evident în iunie 1983, nu același lucru se putea spune despre caracterul inevitabil al acestuia. Recurentele „au suferit un prejudiciu cert” numai atunci când a devenit evident în mod obiectiv că procedura desfășurată în fața instanței naționale nu va duce la plata ajutorului. Acesta este momentul la care „efectele prejudiciabile ale [lacunei existente în actul comunitar s-au] produs”.

98. Sub rezerva acestor considerații, susținem în totalitate abordarea adoptată de Tribunal, cel puțin în ceea ce privește cele patru recurente care au atacat hotărârea pronunțată de Tribunale civile di Roma [51].

99. Dacă, în subsidiar, Curtea este dispusă să ia în considerare posibilitatea de a ține seama de un element subiectiv într-un caz excepțional, ni se pare că există asemănări importante cu cauza Adams/Comisia [52] și că motivele pentru a accepta un astfel de element sunt tot atât de întemeiate în speță precum erau în cauza menționată.

100. Precum cauza Adams/Comisia, prezenta speță reprezintă, pentru motivele indicate de Tribunal, un caz excepțional.

101. În cauza Adams/Comisia, reclamantul notificase Comisiei practicile anticoncurențiale ale angajatorului său, Hoffmann-La Roche & Co AG („Roche”). Reclamantul a introdus ulterior o acțiune împotriva Comisiei având ca obiect repararea prejudiciului pe care considera că l-a suferit ca urmare a actelor sau omisiunilor culpabile, comise de Comisie, care au determinat

51 — A se vedea punctele 30 și 32 de mai sus, precum și punctul 107 de mai jos.

52 — Citată la nota de subsol 34.

arestarea, detenţia şi condamnarea sa în Elveţia pentru spionaj economic ca urmare a acestei notificări. Curtea a stabilit că, în urma unei vizite a avocatului societăţii Roche efectuate la Comisie la 8 noiembrie 1974, cunoaşterea de către aceasta din urmă a importanţei riscului la care îl expunea pe domnul Adams ca urmare a conduitei sale anterioare [53] era suficientă pentru a angaja răspunderea Comisiei. Prin faptul că nu a depus toate eforturile posibile pentru a-i transmite domnului Adams informaţiile de care dispunea în urma acestei vizite, răspunderea Comisiei a fost angajată faţă de acesta în ceea ce priveşte prejudiciul care putea rezulta din dezvăluirea identităţii sale.

102. Domnul Adams a introdus acţiunea în iulie 1983. Comisia a susţinut că aceasta era prescrisă în temeiul articolului 43 din Statutul Curţii de Justiţie, devenit ulterior articolul 46. Domnul Adams a susţinut că nu a luat cunoştinţă de modul în care s-au desfăşurat evenimentele decât în anul 1980, când noul său avocat a avut ocazia să studieze dosarul procedurii penale. Domnul Adams nu ar fi avut încredere în informaţiile furnizate de poliţia elveţiană şi nu ar fi putut să citească hotărârile judiciare elveţiene, care erau redactate în limba germană. În plus, acesta nu ar fi avut nicio posibilitate să cunoască evenimentele legate de vizita efectuată de avocatul societăţii Roche la Comisie, la 8 noiembrie 1974.

103. Potrivit Curţii, articolul 43 „trebuie interpretat în sensul că nu se poate invoca prescripţia împotriva victimei unui prejudiciu care nu ar fi putut lua cunoştinţă de faptul care a produs acest prejudiciu decât la o dată ulterioară şi care nu ar fi putut dispune, astfel, de un termen rezonabil pentru a-şi formula acţiunea sau cererea înaintea expirării termenului de prescripţie. Trebuie amintit că, în speţă, Curtea şi-a întemeiat concluzia referitoare la răspunderea Comunităţii pe faptul că Comisia nu a încercat să îl informeze pe reclamant şi să se consulte cu acesta în urma vizitei [avocatului societăţii Roche] din 8 noiembrie 1974. Din dosar reiese că persoana în cauză nu a putut lua cunoştinţă de acest fapt decât în cadrul procedurii desfăşurate în prezenta cauză, vizita [avocatului societăţii Roche] fiind menţionată pentru prima dată în memoriul în apărare al Comisiei. Reclamantul nu a avut, aşadar, posibilitatea să invoce, ca urmare a acestui fapt, răspunderea Comunităţii înainte de momentul la care expira în mod normal termenul de prescripţie” [54].

104. Este adevărat că, astfel cum susţine în mod implicit Comisia, cauza Adams/Comisia se deosebeşte de prezenta cauză sub mai multe aspecte (cu toate că argumentul Comisiei, potrivit căruia această cauză nu priveşte stabilirea datei la care începe să curgă termenul, ci a momentului la care se împlineşte aceste termen, ne lasă într-o anumită măsură perplecşi, întrucât este evident că unul depinde de celălalt). Cu toate acestea, cauza Adams demonstrează că Curtea este gata, într-un caz excepţional, să deroge de la aplicarea normală a regulilor privind prescripţia. În astfel de cazuri rare şi excepţionale, considerăm că poate fi necesară o abordare mai indulgentă, pentru a evita ca prescripţia să fie invocată ca mijloc de apărare în situaţii în care acest fapt ar fi în mod evident inechitabil.

53 — Şi anume, prin remiterea către personalul societăţii Roche a unor fotocopii retuşate ale notelor furnizate de domnul Adams, care au permis societăţii Roche să îl identifice pe acesta drept principalul suspect în cadrul plângerii pe care a adresat-o parchetului elveţian şi care au dus, aşadar, la arestarea acestuia şi au furnizat poliţiei şi autorităţilor judiciare elveţiene probe importante împotriva sa.

54 — Punctele 50 şi 51 din hotărâre.

105. În speță, recurentele au luat decizia, absolut rezonabilă în acel moment și în acel context, să intervină în cadrul procedurii inițiate de DAI împotriva Assedile și AIMA în septembrie 1984 în fața Tribunale civile di Roma. Recurentele nu aveau și nu puteau să aibă niciun control asupra duratei acestei proceduri. Instanța a refuzat să adreseze Curții o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare. Dacă ar fi făcut-o, situația ar fi devenit clară încă din acel moment. În cadrul acestei proceduri preliminare, Curtea ar fi reexaminat în mod necesar structura Regulamentului nr. 2499/82. În acest fel, ar fi identificat lacuna existentă în acest regulament (astfel cum a făcut-o ulterior Tribunalul), reprezentată de faptul că, dacă un stat membru alegea una dintre cele două opțiuni posibile pentru transmiterea ajutorului, fondurile alocate producătorilor, în calitate de destinatari finali, erau, în circumstanțe precum cele din speță, rambursate Comunității în loc să fie plătite producătorilor.

106. Însă, în lipsa unei trimiteri preliminare care să ducă la un astfel de control, cele patru recurente (dintre cele cinci) care au formulat apel împotriva hotărârii pronunțate de Tribunale civile di Roma [55] nu au știut decât la momentul la care s-a finalizat procedura națională (prin Hotărârea pronunțată de Corte suprema di cassazione la 28 noiembrie 1994) că încercarea lor de a obține plata ajutorului comunitar la care erau îndreptățite prin intermediul instanțelor naționale era sortită eșecului. Considerăm că această dată reprezintă momentul adecvat de la care trebuie să se considere că a început să curgă termenul de prescripție, în temeiul articolului 46 din Statutul Curții.

107. În ceea ce privește a cincea recurentă, analiza pe care am propus-o mai sus duce la concluzia că termenul a început să curgă la data la care a fost pronunțată hotărârea de Tribunale civile di Roma, adică la 27 ianuarie 1989. Acțiunea celei de a cincea recurente împotriva Comisiei este, așadar, prescrisă. Concluzia ar fi diferită numai în situația în care Curtea ar considera, precum în cauza Adams/Comisia, că este necesar ca, în circumstanțele excepționale ale speței, să stabilească în esență că termenul de prescripție prevăzut la articolul 46 din Statutul Curții nu se aplică în cazul niciuneia dintre recurente.

108. Pentru a fi exhaustivi, trebuie să adăugăm că recurentele au introdus ulterior o acțiune împotriva AIMA în fața instanței naționale pentru îmbogățire fără justă cauză [56]. Astfel cum au constatat chiar recurentele, după ce au contactat Comisia și li s-a confirmat că fondurile rezultate din cauțiunea constituită prin intermediul Assedile fuseseră transferate Comisiei de către AIMA și fuseseră contabilizate în favoarea FEOGA [57], această acțiune era de asemenea sortită eșecului: nu avusese loc o îmbogățire fără justă cauză a AIMA.

109. S-ar putea susține că numai la această dată ar fi dispărut ultima, slabă, speranță de a obține câștig de cauză în fața instanțelor naționale. Nu ni se pare că este nici necesar, nici adecvat să mergem atât de departe.

55 — A se vedea punctele 30 și 32 de mai sus.

56 — La 16 februarie 1996: a se vedea punctul 38 din hotărârea Tribunalului, menționat la punctul 34 de mai sus.

57 — A se vedea punctele 39 și 40 din hotărârea Tribunalului.

110. Prin urmare, considerăm că, în mod obiectiv, respingerea recursului de către Corte suprema di cassazione a făcut să dispară orice şansă reală a recurentelor de a obţine câştig de cauză în faţa instanţelor naţionale [58]. Aceasta este, aşadar, data la care se putea considera că prejudiciul suferit avea un caracter „cert". Într-adevăr, în acel moment, prejudiciul era atât iminent, cât şi previzibil, chiar dacă nu putea fi încă determinat cu precizie [59].

111. Suntem de acord că prezenta cauză nu corespunde întru totul jurisprudenţei existente, citată atât de Tribunal în hotărârea sa, cât şi de Comisie în cererea sa de recurs. Această jurisprudenţă nu a fost însă dezvoltată în contextul unor împrejurări precum cele care au dat naştere prezentei spete, în care situaţia este guvernată în mod problematic atât de ordinea juridică naţională, cât şi de cea comunitară. În schimb, problema fundamentală de a stabili care dintre aceste ordini juridice reprezintă cadrul juridic adecvat pentru desfăşurarea procedurii nu a fost discutată de jurisprudenţă până în prezent.

58 — Afirmând aceasta, nu facem abstracţie de faptul că recurentele erau conştiente de riscul ca suma rezultată din reţinerea cauţiunii să fie la un moment dat restituită de AIMA Comisiei şi contabilizată în favoarea FEOGA. În cadrul procedurii principale desfăşurate la nivel naţional, acestea sperau că nu se va stabili ca valoarea cauţiunii să rămână nerestituită şi/sau că instanţa naţională ar putea fi determinată să pronunţe o hotărâre în urma căreia să se efectueze plata către acestea a ajutorului. Pentru motivele pe care le-am evocat, suntem de acord că, în mod obiectiv, era rezonabil ca recurentele să facă această încercare. În schimb, considerăm că acţiunea formulată împotriva AIMA pentru îmbogăţire fără justă cauză se aseamănă mai degrabă cu un act disperat.

59 — A se vedea punctele 129, 130 şi 149 din hotărârea Tribunalului. Valoarea exactă a pierderilor suferite de recurente nu a putut fi stabilită decât după ce au recuperat, în calitate de creditori privilegiaţi, o parte a creanţelor neonorate pe care le aveau împotriva DAI la finalul procedurii de insolvenţă, în anul 2000.

112. În speţă, dacă recurentele ar fi introdus de la început o acţiune împotriva Comisiei, este foarte probabil că aceasta ar fi considerat că instanţa naţională era cea competentă, atât deoarece ajutorul comunitar în sectorul agricol este plătit în mod normal de organismul de intervenţie naţional, cât şi deoarece era în curs de desfăşurare o procedură privind insolvabilitatea. În acest context, ni se pare semnificativ faptul că, chiar şi în procedura care a avut loc în faţa Tribunalului, Comisia a continuat să afirme că procedurile naţionale puneau la dispoziţia recurentelor o cale de atac eficientă.

113. Dacă motivul, invocat în apărare, întemeiat pe prescripţie ar fi admis în prezenta cauză, aceasta ar avea ca rezultat lipsirea recurentelor de posibilitatea de acces la o instanţă şi, aşadar, de acces la justiţie. Un astfel de rezultat ar fi contrar principiului fundamental potrivit căruia dreptul comunitar acţionează astfel încât să li se acorde o protecţie jurisdicţională efectivă persoanelor cărora le conferă drepturi. Recurentele sunt persoane îndreptăţite să beneficieze de plata ajutorului comunitar pentru vinul pe care l-au livrat DAI în vederea distilării şi cărora nu li s-au plătit sumele datorate din cauza unei lacune existente în Regulamentul nr. 2499/82, Tribunalul stabilind că răspunderea pentru această lacună revenea Comisiei. Curtea nu este sesizată cu un litigiu privind fondul acestei probleme. Ar fi, în opinia noastră, cu totul nedrept ca motivul, invocat în apărare, întemeiat pe prescripţie să fie admis în circumstanţele excepţionale ale prezentei cauze.

114. Propunem, în consecinţă, ca recursul să fie respins şi ca hotărârea Tribunalului să fie menţinută.

Cheltuielile de judecată

115. Potrivit articolului 69 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Recurentele au solicitat obligarea Comisiei la plata acestor cheltuieli. În opinia noastră, spre deosebire de primele patru recurente, cea de a cincea recurentă (Cantina sociale del Vermentino) a căzut în pretenții. Cu toate acestea, reiese din dosar că cheltuielile de judecată ce ar putea fi atribuite exclusiv celei de a cincea recurente – presupunând că ar exista cu adevărat astfel de cheltuieli – sunt probabil nesemnificative și ar fi, în orice caz, dificil de stabilit cu precizie. Prin urmare, propunem obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată aferente acestui recurs efectuate de toate cele cinci recurente.

Concluzie

116. Pentru motivele prezentate mai sus, Curtea ar trebui, în opinia noastră:

— să respingă recursul;

— să oblige Comisia la plata cheltuielilor de judecată aferente recursului.