RELAZIONE D'UDIENZA
presentata nella causa C-97/91 *

I — Antefatti

Il 17 ottobre 1988 la *ricorrente*, l'Oleificio Borelli SpA (in prosieguo: la «società Borelli»), inoltrava alla regione Liguria un'istanza volta ad ottenere, ai sensi del regolamento (CEE) del Consiglio 15 febbraio 1977, n. 355, relativo ad un'azione comune per il miglioramento delle condizioni di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli (GU L 51, pag. 1), il contributo del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (in prosieguo: il «FEAOG»), sezione orientamento, esercizio 1990, per la realizzazione di un nuovo stabilimento per la produzione di olio in Pontedassio (Imperia).

In conformità alle condizioni stabilite dal regolamento n. 355/77, e in particolare a quelle di cui all'art. 9, l'istanza di contributo era corredata di progetti e di allegati illustrativi, nonché delle copie di contratti di fornitura della materia prima stipulati con produttori di base liguri, pugliesi e calabresi.

Secondo la società Borelli l'istanza otteneva in un primo tempo il parere favorevole della regione e veniva inserita nell'ordine di priorità formulato per l'erogazione dei contributi ad operatori liguri (deliberazione del Consiglio regionale della Liguria 20 marzo 1990, n. 17, allegato 5 del ricorso).

Informata che, nel corso della successiva istruttoria effettuata dalla regione Liguria, il Servizio provinciale agroalimentare di Imperia e gli assessorati competenti delle regioni interessate avevano espresso delle perplessità sull'affidabilità dei contratti esibiti con l'istanza di contributo, la società Borelli sostituiva i contratti stipulati nelle regioni Puglia e Calabria con cinque nuovi contratti stipulati con produttori pugliesi (allegato 7 del ricorso), e precisava che il quantitativo totale di olio di cui ai contratti (circa 68 000 quintali) corrispondeva al fabbisogno annuo della società (allegato 8 del ricorso). Essa forniva inoltre dettagliate notizie ed elementi d'identificazione riguardo ai contraenti liguri (allegato 9 del ricorso).

Con lettera 10 ottobre 1989 il Servizio provinciale agroalimentare di Imperia della regione Liguria esprimeva parere favorevole per il proseguimento dell'istruttoria. Tuttavia, la regione Calabria, nella sua comunicazione alla regione Liguria riguardante l'istruttoria da questa richiesta, comunicava di aver accertato che in taluni contratti della propria regione — già sostituiti dalla società Borelli — non era autentica la sottoscrizione dei produttori contraenti. Ciò induceva la regione Liguria a denunciare alla Procura di Genova l'eventuale sussistenza di un'infrazione penale.

* Lingua processuale: l'italiano.

Dato che la regione Puglia, incaricata dell'istruttoria, non aveva acquisito tutti i dati richiesti (allegato 13 del ricorso), la regione Liguria non insisteva affinché fossero svolti tutti gli accertamenti riguardanti i contratti di cui trattasi e, considerando poco affidabili questi contratti, esprimeva parere contrario all'erogazione del contributo richiesto.

In tal senso decideva anche la Giunta regionale della regione Liguria, con deliberazione 18 gennaio 1990, n. 109 (allegato 14 del ricorso). A causa di questo parere negativo la Commissione, con lettera 21 dicembre 1990, n. 69915 (in prosieguo: la «decisione impugnata»), informava la società Borelli della impossibilità di erogare il contributo richiesto.

La *Commissione* osserva che l'istanza presentata dalla società Borelli il 16 dicembre 1988, intesa ad ottenere il contributo FEAOG per la costruzione di un oleificio in Pontedassio (Imperia), la quale aveva ottenuto il parere favorevole delle autorità italiane, non ha potuto fruire del contributo del FEAOG per l'anno 1989 (allegato 1 del controricorso), dato che le richieste erano state largamente superiori ai mezzi finanziari disponibili nel corso di detto esercizio (364 domande inoltrate dal ministero dell'Agricoltura italiano per un ammontare complessivo di 549 miliardi di LIT). L'istanza di contributo, in conformità all'art. 21 del regolamento n. 355/77, veniva riportata all'esercizio 1990 dall'amministrazione italiana.

Secondo la Commissione, poiché anche per l'esercizio 1990 affluivano assai numerose le domande di contributo del FEAOG (quelle italiane riguardavano 298 progetti per un contributo finanziario complessivo di 461,4 miliardi di LIT, e soltanto 111 progetti venivano accolti per un contributo finanziario complessivo di 132,4 miliardi di LIT), verosimilmente la società Borelli non avrebbe potuto accedere al contributo FEAOG nemmeno nel 1990.

Tuttavia, in forza del parere negativo espresso dalle autorità italiane sulla domanda della società Borelli (allegati 2, 3 e 4 del controricorso), la Commissione ha ritenuto che il progetto di cui trattasi non potesse essere ammesso alla procedura di concessione del contributo, poiché nella fattispecie non erano soddisfatte le condizioni richieste per l'istruttoria delle domande enunciate dall'art. 13, n. 3, del regolamento n. 355/77.

Nella riunione 18 dicembre 1990 del Comitato permanente delle strutture agricole, la delegazione italiana non ha formulato alcuna obiezione e ha emesso un parere favorevole alla adozione delle proposte della Commissione nel loro insieme (progetti approvati, progetti respinti e progetti irricevibili). Con la decisione impugnata la società Borelli è stata informata dell'esito della propria domanda.

II — Fase scritta e conclusioni delle parti

Il ricorso della società Borelli è stato registrato nella cancelleria della Corte il 21 marzo 1991.

Con ordinanza 25 febbraio 1991 la Corte si è dichiarata incompetente a conoscere del ricorso nella parte in cui esso è diretto contro la regione Liguria ed è inteso all'annulla-

mento di tutti gli atti del procedimento che hanno dato luogo alla decisione della Commissione.

A norma dell'art. 95, nn. 1 e 2, del regolamento di procedura, la Corte, con decisione 25 febbraio 1992, ha attribuito la causa alla Quinta Sezione.

La *ricorrente* conclude che la Corte voglia:

— assumere, se del caso, i seguenti mezzi istruttori:

  — comparizione delle parti in causa, ed in particolare del signor Giuseppe Merlo, assessore all'agricoltura pro-tempore della regione Liguria, e del signor Roberto Ajmar, funzionario della regione Liguria;

  — eventuale accesso sul posto per verificare la configurazione e la dimensione dello stabilimento industriale dell'Oleificio Borelli SpA, e l'entità del prodotto trattato;

  — la produzione, da parte della Commissione, di tutta la documentazione inerente alla domanda di contributo presentata dalla società Borelli ed i conseguenti atti, anche relativi al riporto all'esercizio 1990 della domanda stessa;

  — ogni altra prova più adeguata;

— annullare il provvedimento della Commissione 21 dicembre 1990, n. 69915;

— di conseguenza, dichiarare il diritto dell'Oleificio Borelli SpA ad ottenere il contributo richiesto, ovvero, in subordine, condannare la Commissione e/o la regione Liguria al risarcimento dei danni causati alla ricorrente;

— accogliere le domande formulate nel ricorso alla luce delle considerazioni ed osservazioni ulteriori contenute nella replica, ed in particolare del motivo nuovo proposto ai sensi dell'art. 42, n. 2, del regolamento di procedura;

— condannare la Commissione e/o la regione Liguria alle spese.

La *Commissione* conclude che la Corte voglia:

— dichiarare irricevibile il ricorso dell'Oleificio Borelli SpA nella parte in cui esso è rivolto contro la regione Liguria;

— respingere la domanda di annullamento della decisione con cui la Commissione ha considerato irricevibile l'istanza di contributo FEAOG presentata a suo tempo dalla ricorrente, nonché la domanda di risarcimento danni, in quanto entrambe infondate;

— condannare la ricorrente alle spese.

III — Mezzi e argomenti delle parti

A — *Sulla domanda di annullamento*

La *società Borelli* fa valere anzitutto che la decisione impugnata è viziata da invalidità a causa della illegittimità del provvedimento della regione Liguria 18 dicembre 1990, n. 109, che ha costituito l'unico e indefettibile presupposto della sua adozione.

Infatti, ai sensi dell'art. 1, n. 2, del regolamento n. 355/77, «il complesso delle misure previste dal presente regolamento costituisce un'azione comune ai sensi dell'art. 6, n. 1, del regolamento (CEE) n. 729/70». Questa azione comune, interpretata alla luce degli artt. 39 - 43 del Trattato CEE, si sostanzia in una forma di cooperazione fra gli Stati membri e gli organi comunitari al fine del raggiungimento di taluni obiettivi quale, nel caso di specie, quello dell'incremento della produttività dell'agricoltura e del miglioramento del tenore di vita della popolazione agricola.

Siffatta cooperazione si realizza attraverso procedimenti complessi nei quali si intersecano atti degli Stati membri con atti degli organi comunitari, i quali, di regola, si concludono con un atto finale della Commissione. Ciò vale per il procedimento previsto dagli artt. 13 e seguenti del regolamento n. 355/77, in cui lo Stato membro interviene emettendo un parere sulla domanda di contributo, e la Commissione si pronuncia sulla sua erogabilità.

Orbene, dato il principio in base al quale un atto intermedio di un procedimento, quale è appunto un parere, non può essere impugnato in sede giurisdizionale, poiché la relativa azione giudiziale deve avere ad oggetto l'atto finale del procedimento che riassume in sé tutte le determinazioni degli organi o degli enti intervenuti nel procedimento stesso, tutte le illegittimità che inficiano gli atti intermedi si ripercuotono sull'atto finale. È avverso questo solo atto che un privato, che si ritiene leso nei suoi diritti, può adire l'organo giurisdizionale competente.

Secondo la società Borelli il parere della regione Liguria è illegittimo in quanto:

Il parere viola l'art. 9 del regolamento n. 355/77

La *società Borelli* sostiene che la regione Liguria ha violato l'art. 9 del regolamento n. 355/77 perché nell'istruttoria volta ad accertare se il proprio progetto avesse soddisfatto le condizioni fissate in detto articolo ha tenuto conto soltanto dei contratti di fornitura a lungo termine stipulati con i produttori del prodotto agricolo di base presentati a sostegno della domanda di contributo, senza procedere pertanto ad un'indagine su ogni altro elemento.

Orbene, secondo la società Borelli, nel caso di specie sono soddisfatte le condizioni definite dall'art. 9 del regolamento n. 355/77 per la concessione del contributo. In particolare, per quanto riguarda la condizione stabilita all'art. 9, n. 1, del summenzionato regolamento, secondo cui i progetti devono assicurare un'adeguata e duratura partecipazione dei produttori del prodotto di base ai van-

taggi economici che ne derivano, la società Borelli rileva che la prova della ripercussione del beneficio su detti produttori si desume dall'esame dei progetti presentati con la domanda di contributo e dai loro allegati. Siffatta prova risulta già dalla considerazione dell'importanza dell'impresa (la realizzazione dello stabilimento comporta un costo di 6 870 000 000 di LIT), della sua capacità di produzione (lo stabilimento ha una potenzialità di commercializzazione pari a 68 000 quintali di olio annui), degli oneri a carico della società (circa 3 500 000 000 di LIT), e dal fatto che questa acquista la materia prima esclusivamente in Italia. Inoltre, essa risulta in particolare dalla documentazione allegata alla replica (allegati 1, 2 e 3).

La regione Liguria non ha quindi considerato i dati che emergono dalla documentazione allegata alla domanda di contributo e qui sopra esposti ed ha concentrato il suo esame sui soli contratti di fornitura, mentre questi contratti rappresentano soltanto uno dei possibili elementi probatori, come emerge dall'art. 9, n. 2, del regolamento n. 355/77, ai sensi del quale «si può tener conto, fra l'altro, di contratti di fornitura a lungo termine (...)». Inoltre il loro valore probatorio è del tutto relativo come dimostrato dal fatto che non sono più contemplati nel regolamento (CEE) del Consiglio 29 marzo 1990, n. 866, relativo al miglioramento delle condizioni di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli (GU L 91, pag. 1), il quale, negli artt. 10 e 11, n. 2, attribuisce la preminenza al miglioramento delle strutture di commercializzazione.

In ogni caso, la società Borelli fa valere che detti contratti appaiono idonei a realizzare le condizioni richieste dall'art. 9 del regolamento n. 355/77. Da un lato, il giudizio del Servizio provinciale agroalimentare di Imperia circa l'affidabilità dei contratti della regione Liguria è stato globalmente favorevole. Dall'altro, la regione Liguria avrebbe dovuto procedere ad una verifica riguardante l'affidabilità dei contratti della regione Puglia, anziché basare la sua decisione sulle parziali informazioni fornite da detta regione.

Il parere è inficiato da sviamento di potere

La *società Borelli* contesta la motivazione addotta dalla regione Liguria per avvalorare il suo parere negativo, in base alla quale i contratti perfezionati con i produttori pugliesi e liguri non assicurano la ripercussione duratura dei vantaggi sui produttori, prescritta dall'art. 9 del regolamento n. 355/77, perché essi recano una clausola di validità quinquennale soggetta ad una conferma annuale di entrambe le parti (in prosieguo: la «clausola contestata»).

Detti contratti corrispondono a quelli abitualmente utilizzati per le domande di contributi come quella di cui trattasi, e la loro formulazione non è mai stata ritenuta inidonea dagli organi nazionali e comunitari. Peraltro, nella fattispecie, la regione Liguria non ha formulato siffatta obiezione nel corso di una istruttoria durata circa un anno e mezzo, non ha chiesto alla società Borelli di modificare la clausola contestata, e gli organi comunitari, ai quali è pervenuta la documentazione relativa ai contratti (allegato 17 del ricorso), si sono limitati a chiedere alla società Borelli un'integrazione istruttoria di diversa natura. Inoltre, la clausola contestata mira a tutelare i produttori restii ad impe-

gnarsi contrattualmente per cinque anni, essendo imprevedibile, alla data di stipulazione del contratto, l'entità della produzione nel quinquennio successivo.

Quando la società Borelli, informata delle perplessità della regione Liguria sulla clausola contestata, ha proceduto alla modifica dei contratti con la stipulazione di clausole aggiuntive (allegato 15 del ricorso), detta regione aveva già emesso il suo parere negativo.

Secondo la società Borelli non è la suesposta motivazione che ha determinato il parere negativo della regione Liguria, ma l'intenzione di accantonare la presente pratica, poiché il suo iter procedimentale divergeva dalle pratiche consuetamente esaminate.

Pertanto la regione Liguria, con lettere 14 e 18 aprile 1988 (allegati 18 e 19 del ricorso), ha cercato di riversare sul ministero dell'Agricoltura l'istruttoria dell'istanza di contributo. Tale comportamento dilatorio è stato probabilmente determinato dal fatto che gli organi regionali non erano adusi ad istruire pratiche di così vasto valore economico. Lo stesso comportamento è emerso anche nel corso dell'istruttoria che la regione Liguria ha dovuto effettuare, poiché la Guardia di Finanza ha ipotizzato il reato di omissione di atti d'ufficio nei confronti dell'assessore e dei competenti funzionari regionali.

Infine, i dubbi espressi riguardo all'affidabilità dei contratti originari depositati con l'istanza di contributo sono quelli che hanno costituito l'elemento che ha consentito alla regione Liguria di chiudere la pratica in senso sfavorevole per la società Borelli, e non la motivazione cui si è fatto sopra riferimento.

La *società Borelli* sostiene inoltre che la decisione impugnata viola il combinato disposto degli artt. 13 e 21 del regolamento n. 355/77.

Nella replica essa deduce un mezzo nuovo ai sensi dell'art. 42, n. 2, del regolamento di procedura della Corte, basato sui fatti quali sono stati esposti dalla Commissione, fra i quali essa rileva i seguenti:

— la domanda di contributo, relativa all'esercizio 1989, aveva ottenuto il parere favorevole della regione Liguria sulla base del progetto e della documentazione ad essa allegati;

— il contributo non era stato concesso per l'insufficienza dei mezzi finanziari in detto esercizio;

— lo Stato italiano, a norma dell'art. 21 del regolamento n. 355/77, aveva riportato la domanda di contributo ed il relativo progetto all'esercizio 1990;

— a proposito di tale riporto è stato emesso il parere sfavorevole della Giunta regionale della Liguria, con deliberazione 18 gennaio 1990, n. 109 (allegato 2 del controricorso);

— questa deliberazione è stata trasmessa alla Commissione unitamente ad un rapporto

della Guardia di Finanza (allegati 3 e 4 del controricorso) che l'ha ritenuta elemento essenziale e sufficiente per motivare il diniego di ammettere il progetto della società Borelli alla procedura di contributo FEAOG per l'esercizio 1990.

La società Borelli afferma che al momento della proposizione del ricorso non aveva compreso, a causa dell'incompletezza della documentazione disponibile e allegata agli atti, che il parere negativo emesso dalla regione Liguria con deliberazione 18 gennaio 1990, n. 109, afferisse alla domanda di riporto del progetto all'esercizio 1990 e non già, come aveva concluso, alla originaria richiesta di contributo riguardante l'esercizio 1989. Questa erronea conclusione era il risultato di vari atti nei quali il suddetto parere negativo e l'istanza di contributo di cui trattasi si riferivano all'esercizio 1989 e, inoltre, della mancanza di ogni riferimento, nella summenzionata documentazione, ad un parere favorevole espresso dalla regione Liguria sull'istanza di contributo per l'esercizio 1989.

Secondo la società Borelli, dal tenore degli artt. 13 e 21 del regolamento n. 355/77 emerge che la ricevibilità della domanda di contributo è subordinata alla formulazione del parere favorevole dello Stato membro interessato, ma non sussiste analoga condizione per l'esame della domanda di riporto dello stesso progetto all'esercizio di bilancio successivo.

La regione Liguria non era quindi tenuta, in sede di riporto della domanda di contributo, ad esprimere un parere sulla domanda stessa, e la Commissione non avrebbe potuto considerare siffatto parere come requisito indispensabile del procedimento di cui all'art. 21 del regolamento n. 355/77, né come requisito preclusivo dell'istruttoria della domanda di riporto, nella parte di propria competenza.

Omettendo ogni ulteriore istruttoria sul progetto Borelli riportato, solo perché la regione Liguria aveva emesso un parere sfavorevole, la Commissione ha applicato l'art. 13 del regolamento n. 355/77 quando ha esaminato la domanda di riporto, mentre avrebbe dovuto far riferimento all'art. 21 dello stesso regolamento e rivalutare la domanda della società Borelli.

La *Commissione* fa valere che i motivi dedotti dalla società Borelli a sostegno del proprio ricorso di annullamento riguardano nella massima parte la deliberazione della Giunta regionale ligure che ha espresso parere negativo sulla sua domanda di contributo FEAOG. Detti motivi non riguardano la decisione impugnata.

La Commissione precisa che l'iter della decisione impugnata si snoda nell'ambito di due ordinamenti giuridici distinti fra loro. Da una parte, alcuni atti rientrano nella competenza e nella responsabilità delle sole autorità nazionali (l'inoltro dei progetti alla Commissione, il rilascio o il diniego di parere favorevole, la delega ad autorità diverse da quelle centrali, e la domanda di riporto), dall'altra, le decisioni finali adottate sui progetti presentati o riportati competono alla Commissione. Questi due tipi di atti sono censurabili, a seconda dell'autorità da cui derivano, dinanzi alle magistrature nazionali ovvero alle istanze comunitarie.

La decisione della Commissione di considerare irricevibile la domanda di contributo presentata dalla società Borelli discende dall'inosservanza delle condizioni tassativamente stabilite dall'art. 13, n. 3, del regolamento n. 355/77. La Commissione non ha fatto proprie le motivazioni della Giunta regionale ligure con una pronuncia di rigetto nel merito, bensì ha constatato l'inesistenza del parere favorevole dell'autorità italiana ed ha conseguentemente sancito l'irricevibilità della domanda. La decisione non poteva essere diversa per il fatto che inizialmente la società Borelli aveva ottenuto l'assenso delle autorità nazionali. La Commissione non avrebbe neppure potuto sostituirsi alle autorità nazionali, sia perché ciò non è previsto dall'art. 13 del regolamento n. 355/77, sia perché sarebbe ad esso apertamente contrario.

Per quanto riguarda il motivo riguardante la violazione del combinato disposto degli artt. 13 e 21 del regolamento n. 355/77, la Commissione sottolinea, in primo luogo, che la società Borelli pretende, a torto, di distinguere due procedimenti diversi per la concessione di un contributo FEAOG, vale a dire, un procedimento consistente nella verifica della fondatezza del progetto rispetto a condizioni di legge e nella valutazione riguardo al merito, e l'altro consistente nell'esame dei progetti riportati dall'esercizio precedente.

Esiste per contro un procedimento unico che può concludersi nell'esercizio durante il quale il progetto è inoltrato alla Commissione, ovvero in un esercizio successivo, e per il quale è necessaria la sussistenza del parere favorevole emesso dall'autorità nazionale.

Inoltre, l'obbligo del parere favorevole dello Stato membro interessato per la concessione del contributo, sancito dall'art. 13, mira ad evitare che alla fine dell'iter amministrativo il contributo sia erogato in assenza o in dispregio del suddetto parere, essendo quest'ultimo peraltro inseparabile dall'impegno dello Stato membro di concorrere al finanziamento del progetto, impegno che rappresenta pure una condizione per l'attribuzione del contributo.

La Commissione sottolinea inoltre che il parere favorevole trasmessole unitamente alla domanda di contributo non è intangibile e irrevocabile in quanto gli atti amministrativi possono essere modificati qualora il riesame della situazione lo richieda, come si verifica nella fattispecie.

Infine, il procedimento del regolamento n. 355/77 presuppone un'ulteriore partecipazione degli Stati membri all'iter di formazione delle decisioni finali e, nella fattispecie, la decisione impugnata è stata comunicata agli Stati membri con l'insieme delle proposte in vista della riunione del Comitato permanente delle strutture agricole ch'è tenuto a pronunciarsi prima dell'adozione definitiva delle decisioni.

B — *Sulla domanda di risarcimento danni*

La *società Borelli* fa valere che qualora non sia accolta la propria domanda diretta a far annullare l'atto impugnato e, di conseguenza, a far dichiarare il proprio diritto a conseguire il contributo richiesto, essa avrebbe diritto al risarcimento dei danni derivanti dall'omissione commessa dalla regione Liguria, dimostrata con le precedenti considerazioni. La responsabilità grava anzitutto sulla regione Liguria e, in subordine, sulla Comunità eco-

nomica europea, poiché, a causa della connessione procedimentale fra il parere dello Stato membro e la decisione della Commissione, quest'ultima ha fatto propria la deliberazione della regione Liguria.

L'esistenza degli asseriti danni non può essere negata basandosi sull'asserzione della Commissione secondo cui la domanda della società Borelli, anche qualora fosse stata ammessa a titolo di riporto nell'esercizio 1990, non avrebbe potuto trovare accoglimento per l'insufficienza dei fondi comunitari. In realtà, non è stata fornita alcuna prova a questo riguardo.

Del pari, quando la Commissione afferma che il riporto avrebbe potuto essere effettuato soltanto una volta, la società Borelli rileva che, ai sensi dell'art. 20 del regolamento n. 866/90, i progetti presentati a decorrere dal 1° maggio 1988, come quello nella fattispecie, «possono essere inclusi nei programmi operativi da finanziare a titolo degli anni 1990 e 1991 qualora soddisfino i criteri e le condizioni di cui al presente regolamento». Orbene, dal testo del progetto della società Borelli emerge che questo soddisfa i criteri stabiliti dagli artt. 10 e 11 del regolamento n. 866/90 e quindi avrebbe potuto costituire oggetto del finanziamento richiesto.

Circa la quantificazione del danno, la società Borelli si rimette all'equa valutazione della Corte di giustizia.

La *Commissione* controdeduce che la domanda di risarcimento danni è infondata per quanto riguarda la responsabilità della Commissione. A parte la considerazione che siffatta responsabilità difficilmente rientra nella sfera di applicazione dell'art. 215 del Trattato CEE, la Commissione non ha recepito, né condiviso, né comunque avallato le valutazioni di merito dell'amministrazione nazionale. In realtà, la Commissione ha constatato l'assenza delle condizioni imposte dall'art. 13, n. 3, del regolamento n. 355/77, e ha adottato la sua decisione di conseguenza.

J.C. Moitinho de Almeida
giudice relatore