SENTENZA DEL TRIBUNALE (Terza Sezione)
16 luglio 1998 *

Nella causa T-81/97,

Regione Toscana, rappresentata dagli avv. ti Vito Vacchi e Lucia Bora, entrambi del foro di Firenze, con domicilio eletto a Lussemburgo presso il signor Paolo Benocci, 50, rue de Vianden,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal signor Paolo Ziotti, membro del servizio giuridico, in qualità di agente, assistito dall'avv. Alberto Dal Ferro, del foro di Vicenza, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Carlos Gómez de la Cruz, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

avente ad oggetto l'annullamento di svariati atti della Commissione relativi al contributo comunitario stanziato per il progetto n. 88.20. IT.006.0 (opere di adduzione di acqua potabile in Toscana),

* Lingua processuale: l'italiano.

IL TRIBUNALE DI PRIMO GRADO DELLE COMUNITÀ EUROPEE (Terza Sezione),

composto dalla signora V. Tiili, presidente, e dai signori C. P. Briët e A. Potocki, giudici,

cancelliere: J. Palacio González, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 28 aprile 1998,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Fatti all'origine del ricorso e svolgimento del procedimento

1 Nell'ambito del regolamento (CEE) del Consiglio 23 luglio 1985, n. 2088, relativo ai Programmi integrati mediterranei (GU L 197, pag. 1), la Commissione ha approvato, con decisione 27 ottobre 1988, il progetto n. 88.20. IT.006.0, relativo ad opere di adduzione di acqua potabile in Toscana. Essa si è così impegnata a finanziare il progetto per l'importo di LIT 676 742 000.

2 Le opere di cui trattasi dovevano inizialmente essere realizzate nel periodo compreso tra l'ottobre 1988 e l'ottobre 1990. Differite a più riprese, tali opere sono state iniziate solo il 20 settembre 1990.

3 Su richiesta della Regione Toscana, la Commissione ha autorizzato, per due volte, il differimento della data di ultimazione dei lavori.

4 Con lettera 21 novembre 1994, firmata dal direttore del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG) e indirizzata al Presidente del Consiglio dei Ministri italiano e alla Regione Toscana, la Commissione ha precisato che, riguardo al progetto in esame, la richiesta di pagamento definitivo doveva pervenirle entro e non oltre il 31 marzo 1995. A questo proposito essa si fondava sull'art. 10 del regolamento (CEE) del Consiglio 19 dicembre 1988, n. 4256, recante le disposizioni d'applicazione del regolamento (CEE) n. 2052/88 per quanto riguarda il FEAOG, sezione orientamento (GU L 374, pag. 25), così come modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 20 luglio 1993, n. 2085 (GU L 193, pag. 44; in prosieguo: il «citato art. 10»).

5 Tale articolo recita: «Le parti delle somme impegnate a titolo di aiuto concesso per i progetti decisi dalla Commissione anteriormente al 1° gennaio 1989 in applicazione [del] regolament[o] (...) (CEE) n. 2088/85 (...), e che non hanno formato oggetto di una richiesta di pagamento definitivo anteriormente al 31 marzo 1995, sono automaticamente rese disponibili dalla Commissione entro il 30 settembre 1995 (...)».

6 Il 31 marzo 1995 la Regione Toscana ha inviato una lettera alla Commissione, al fine di ottenere il pagamento definitivo. Quest'ultima ha ricevuto tale lettera il 4 aprile 1995.

7 In mancanza di risposta da parte della Commissione e non avendo ricevuto il pagamento richiesto, il 19 novembre 1996 la ricorrente ha inviato alla Commissione una lettera di sollecito.

8 La Commissione ha risposto a quest'ultima con lettera 31 gennaio 1997, pervenuta alla ricorrente il 7 febbraio 1997, facendo presente che, come già indicato nella sua

nota del 21 novembre 1994, la richiesta di pagamento definitivo doveva pervenirle entro e non oltre il 31 marzo 1995. Ora, nel caso di specie, la lettera inviata dalla ricorrente il 31 marzo 1995 le era giunta solo il 4 aprile 1995 e i documenti contabili inviati dal Ministero, dal canto loro, le erano pervenuti solamente il 29 maggio 1995. Essa concludeva precisando che, ai sensi del citato art. 10, le somme corrispondenti erano state automaticamente disimpegnate il 30 settembre 1995.

9 In tale situazione, la ricorrente, con atto introduttivo registrato nella cancelleria del Tribunale il 1° aprile 1997, ha proposto il ricorso in esame.

10 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Terza Sezione) ha deciso di passare alla fase orale.

11 Le difese orali delle parti e le risposte di queste ultime ai quesiti orali del Tribunale sono state sentite nel corso dell'udienza che si è tenuta il 28 aprile 1998.

Conclusioni delle parti

12 La ricorrente conclude che il Tribunale voglia:

— annullare la nota della Commissione del 21 novembre 1994;

— annullare l'atto della Commissione, mai comunicato alla ricorrente, di disimpegno del contributo comunitario stanziato per il progetto n. 88.20. IT.006.0;

— annullare la nota della Commissione del 31 gennaio 1997;

— condannare la convenuta alle spese.

13 La Commissione conclude che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso perché irricevibile;

— in subordine, respingere il ricorso perché non fondato;

— condannare la ricorrente alle spese.

Sulla ricevibilità

Argomenti delle parti

14 La Commissione sostiene che il ricorso è irricevibile.

15 A suo parere, anche se la lettera del 21 novembre 1994 dovesse qualificarsi come una decisione, il ricorso proposto contro di essa sarebbe irricevibile in quanto la ricorrente non l'ha impugnata tempestivamente.

16 Inoltre, la Commissione sostiene che la lettera del 31 gennaio 1997 si limitava a ribadire, come già indicato nella lettera del 21 novembre 1994, il carattere perentorio del termine del 31 marzo 1995, risultante dal citato art. 10, carattere che non

viene contestato dalla ricorrente e a fronte del quale essa non fa valere alcuna causa di forza maggiore. Poiché tale termine è perentorio, esso si applica in maniera automatica, senza necessità di alcuna decisione motivata da parte della Commissione.

17 Dal momento che la lettera del 31 gennaio 1997 è un mero atto confermativo, anche il ricorso proposto contro di essa sarebbe irricevibile (in particolare si veda la sentenza della Corte 15 dicembre 1988, cause riunite 166/86 e 220/86, Irish Cement/Commissione, Racc. pag. 6473, punto 16).

18 Nella replica, la ricorrente eccepisce, in sostanza, che la lettera del 31 gennaio 1997 non può essere considerata come un atto meramente confermativo di quella del 21 novembre 1994.

19 Infatti, in primo luogo, la lettera del 21 novembre 1994 sarebbe priva di carattere decisorio, comportando unicamente un'interpretazione restrittiva del citato art. 10. Si tratterebbe solo di un atto meramente interno del procedimento che non può produrre effetti giuridici nei confronti della ricorrente. D'altro canto, alla data della nota, la domanda di pagamento definitivo non era stata inoltrata.

20 In secondo luogo, un atto confermativo presupporrebbe un'identità d'oggetto tra l'atto iniziale e l'atto successivo (in particolare si veda la sentenza della Corte 25 giugno 1970, causa 58/69, Elz/Commissione, Racc. pag. 507). Ora, nel caso di specie, la lettera del 21 novembre 1994 non stabilisce affatto la decadenza dal contributo e il disimpegno della somma, ma tale effetto è stato determinato esclusivamente dalla lettera del 31 gennaio 1997.

Giudizio del Tribunale

21 Secondo una costante giurisprudenza, costituiscono atti o decisioni che possono essere oggetto di un'azione di annullamento ai sensi dell'art. 173 del Trattato CE i provvedimenti destinati a produrre effetti giuridici obbligatori idonei ad incidere sugli interessi di chi li impugna, modificando in misura rilevante la situazione giuridica di questo (in particolare si veda la sentenza della Corte 11 novembre 1981, causa 60/81, IBM/Commissione, Racc. pag. 2639, punto 9).

22 Non è questo il caso di un atto con il quale la Commissione si limiti a dare la sua interpretazione di un regolamento. La manifestazione per iscritto di un'opinione proveniente da un'istituzione comunitaria non può costituire una decisione tale da formare oggetto di ricorso di annullamento dal momento che non è atta a produrre effetti giuridici e neppure è intesa a spiegare tali effetti (sentenze della Corte 27 marzo 1980, causa 133/79, Sucrimex e Westzucker/Commissione, Racc. pag. 1299, e 27 settembre 1988, causa 114/86, Regno Unito/Commissione, Racc. pag. 5289, e ordinanza della Corte 17 maggio 1989, causa 151/88, Italia/Commissione, Racc. pag. 1255).

23 Infatti, in tali casi, non è l'interpretazione del regolamento proposto dalla Commissione che è suscettibile di produrre effetti giuridici, ma la sua applicazione ad una certa situazione.

24 Nel caso di specie, la lettera del 21 novembre 1994, per quanto riguarda il progetto n. 88.20. IT.006.0, indicava: «conformemente all'art. 10 [citato], le domande di pagamento finale devono pervenire alla Commissione europea entro e non oltre il 31 marzo 1995».

25 Risulta quindi dalla sua formulazione che detta lettera si limitava ad un richiamo delle disposizioni pertinenti della normativa vigente, come interpretate dalla

Commissione. Inoltre, essendo anteriore di diversi mesi alla richiesta di pagamento finale della Regione Toscana, essa non può essere considerata come una decisione presa dalla Commissione in risposta a tale richiesta.

26 Di conseguenza, la lettera della Commissione del 21 novembre 1994, contenente un'interpretazione del citato art. 10, era puramente informativa e non modificava, di per se stessa, la situazione giuridica della ricorrente. Pertanto, come ammesso dalla ricorrente in sede di replica, essa non può essere qualificata come atto impugnabile ai sensi dell'art. 173 del Trattato e il ricorso d'annullamento proposto contro di essa è irricevibile.

27 Per quanto riguarda la lettera del 31 gennaio 1997, si deve rilevare che, lungi dal limitarsi a richiamare il carattere perentorio del termine del 31 marzo 1995, risultante dal citato art. 10, essa traduce l'applicazione che la Commissione ne ha fatto nella situazione specifica della ricorrente. Nell'accertare che, nel caso di specie, quest'ultima non aveva rispettato il termine di decadenza, la Commissione l'ha privata del contributo finanziario che essa le aveva inizialmente attribuito.

28 Ne consegue che la lettera del 31 gennaio 1997, in cui si constata la decadenza nei confronti della ricorrente, è un atto impugnabile ai sensi dell'art. 173 del Trattato. Il presente ricorso deve dunque essere dichiarato ricevibile, nei limiti in cui riguarda la decisione contenuta in tale lettera.

29 Infine, per quanto riguarda l'atto di disimpegno delle somme controverse, occorre rilevare che, ai sensi del citato art. 10, esso viene adottato se tali somme non hanno formato oggetto di una richiesta di pagamento definitivo anteriormente al 31 marzo 1995. Ne consegue che il disimpegno delle somme non è che la conseguenza ineluttabile dell'accertamento della decadenza dal diritto al contributo finanziario effettuato in precedenza dalla Commissione. Il disimpegno delle somme non produce pertanto, in quanto tale, alcun effetto giuridico proprio nei confronti della ricorrente.

30 Pertanto la domanda di annullamento dell'atto con il quale la Commissione, dopo aver accertato il mancato rispetto del termine di decadenza del 31 marzo 1995, ha proceduto d'ufficio al disimpegno delle somme è irricevibile.

31 Dall'insieme di tali elementi discende che il ricorso è ricevibile solo in quanto diretto contro la decisione, contenuta nella lettera del 31 gennaio 1997, con cui si accerta la decadenza della ricorrente dal beneficio del contributo finanziario.

Nel merito

32 In via principale, la ricorrente fa valere che la Commissione non ha rispettato i termini di cui al citato art. 10. In subordine, essa sostiene che i principi di proporzionalità e di legittimo affidamento non sono stati osservati.

Sul motivo principale, relativo alla violazione del citato art. 10

Argomenti delle parti

33 La ricorrente ricorda che il citato art. 10 riguarda le somme impegnate che non hanno formato oggetto di una richiesta di pagamento definitivo anteriormente al 31 marzo 1995. Questa norma farebbe riferimento solo al termine per l'invio delle richieste, e non a quello in cui tali richieste devono pervenire alla Commissione.

34 Fondando la propria decisione sul fatto che la richiesta della Regione Toscana le era pervenuta solo il 4 aprile 1995, la Commissione ha quindi violato il citato art. 10.

35 Secondo la giurisprudenza, la sanzione della decadenza troverebbe la propria giustificazione nella sola necessità di garantire la corretta gestione del Fondo sociale. Pertanto la norma che prevede un termine per la presentazione della domanda di aiuto sarebbe conforme al principio di proporzionalità solo in quanto il rispetto dei termini previsti è stato ritenuto indispensabile per garantire il buon funzionamento del sistema degli aiuti (sentenza della Corte 21 gennaio 1992, causa C-319/90, Pressler, Racc. pag. I-203, e relative conclusioni dell'avvocato generale Tesauro, pag. I-209). Orbene, nel caso di specie, l'interpretazione data dalla Commissione dell'art. 10 non può essere considerata indispensabile per garantire il buon funzionamento del sistema degli aiuti.

36 La Commissione osserva, in via preliminare, che la finalità del citato art. 10 è quella di garantire una corretta gestione dei finanziamenti destinati in particolare ai programmi integrati mediterranei, onde evitare il protrarsi delle procedure riguardanti progetti che avrebbero dovuto essere ultimati già da molti anni.

37 Essa sostiene, innanzi tutto, che il senso del citato art. 10 era stato chiarito nella nota da essa inviata alla ricorrente il 21 novembre 1994. Spettava a quest'ultima contestarne la legittimità se non avesse condiviso l'interpretazione ivi contenuta.

38 Inoltre, la giurisprudenza in materia di certezza del diritto e di termini di decadenza sarebbe inequivocabile proprio nel campo dei fondi strutturali (sentenza della Corte 26 maggio 1982, causa 44/81, Germania/Commissione, Racc. pag. 1855, punti 15-17). Ora, secondo i criteri accolti da tale giurisprudenza, il citato art. 10 indica, in modo chiaro e preciso, sia il termine da rispettare sia la sanzione della decadenza che si associa alla sua inosservanza. Inoltre, la nota della Commissione

del 21 novembre 1994 forniva alla ricorrente, in modo inequivocabile, l'interpretazione data dalla stessa Commissione all'art. 10. Il contesto normativo era quindi chiaro e noto alla ricorrente.

39 La Commissione ricorda infine che altri regolamenti in materia di fondi strutturali contengono disposizioni simili a quelle del citato art. 10. Ora, gli Stati hanno partecipato all'elaborazione di questa normativa, che può ritenersi aver formato oggetto di esame approfondito ed aperto alle istanze dei soggetti pubblici interessati.

Giudizio del Tribunale

40 Nel caso di specie, è pacifico che la lettera della ricorrente del 31 marzo 1995 è stata indirizzata alla Commissione in tale data e che è stata da quest'ultima ricevuta il 4 aprile seguente.

41 All'udienza, la Commissione ha messo in dubbio che tale lettera del 31 marzo 1995 possa costituire una richiesta ai sensi del citato art. 10. Dagli scritti della convenuta risulta tuttavia che tale motivo non è stato sollevato durante la fase scritta. Al contrario invece, in più occasioni, la Commissione qualifica tale lettera come richiesta. Ne consegue che il motivo è nuovo, ai sensi dell'art. 48, n. 2, del regolamento di procedura e, pertanto, irricevibile, non essendo basato su elementi di fatto e di diritto emersi durante il procedimento.

42 Dalla lettera del 31 gennaio 1997 risulta inoltre che la Commissione ha respinto la richiesta della ricorrente poiché non le era pervenuta prima della scadenza del 31 marzo 1995, fissata al citato art. 10.

43 Il presente motivo si limita di conseguenza alla questione se la data fissata in tale art. 10 debba intendersi come data d'invio delle richieste di pagamento definitivo o come quella di ricezione delle stesse da parte della Commissione.

44 Occorre anzitutto rilevare che né il dettato della disposizione in esame, né i 'considerando' del citato regolamento 20 luglio 1993, n. 2085, né i lavori preparatori alla sua adozione permettono di privilegiare l'una o l'altra di tali interpretazioni.

45 Inoltre, è chiaro che, in sostanza, gli argomenti sollevati dalla Commissione non permettono di controbattere al motivo della ricorrente.

46 Infatti, essi tendono a dimostrare che il termine fissato al citato art. 10 è di natura imperativa, che considerazioni di ordine pubblico e di corretta amministrazione imponevano di fissare un termine perentorio, che, d'altra parte, un simile termine è stato fissato in altri regolamenti analoghi, o ancora che il termine di decadenza così stabilito è conforme alle esigenze della giurisprudenza, poiché esso indica chiaramente le sanzioni derivanti dalla sua inosservanza.

47 Tuttavia la ricorrente non contesta affatto l'esistenza di un termine perentorio, bensì l'interpretazione datane dalla Commissione (v. supra, punti 33 e 34) che lo riteneva riferito al termine di ricezione della richiesta di pagamento definitivo.

48 La Commissione fa valere però che, fin dalla sua nota del 21 novembre 1994, essa aveva informato la ricorrente dell'interpretazione da essa data al citato art. 10. Se la ricorrente non condivideva tale interpretazione, avrebbe dovuto contestare tale lettera.

49 Questo argomento non può essere accolto. In primo luogo, come è stato dichiarato (v. supra, punto 26), la lettera del 21 novembre 1994 non costituiva un atto impugnabile con ricorso d'annullamento. In secondo luogo, l'interpretazione di una disposizione comunitaria spetta solo al giudice comunitario, di modo che gli orientamenti adottati dalla Commissione non possono essere considerati di valore giuridico certo.

50 Il Tribunale considera che il termine fissato al citato art. 10 dev'essere inteso come la data d'invio di una richiesta.

51 Infatti, in primo luogo, una tale interpretazione garantisce la parità di trattamento tra i potenziali richiedenti, dal momento che garantisce un termine identico indipendentemente dalla distanza geografica dei beneficiari e dai tempi di trasmissione necessari.

52 In secondo luogo, tenuto conto delle conseguenze radicali che derivano, in forza del citato art. 10, da un superamento del termine regolamentare, la certezza del diritto impone di prendere in considerazione, a vantaggio dei potenziali beneficiari, la data d'invio della domanda; infatti, i potenziali beneficiari hanno solo la disponibilità della data d'invio della richiesta, di cui essi possono procurarsi la prova, e non della durata di trasmissione di tale richiesta. La conseguente possibilità che la Commissione riceva solo nei giorni successivi le richieste dei beneficiari non può essere considerata pregiudizievole per l'effetto utile di un termine perentorio e per le esigenze di una corretta amministrazione del bilancio comunitario.

53 Alla luce di tutti questi elementi, e senza che sia necessario pronunciarsi sui motivi sollevati in subordine dalla ricorrente, la decisione della Commissione, contenuta nella lettera del 31 gennaio 1997, deve essere annullata.

Sulle spese

54 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Tenuto conto del fatto che le tre domande di annullamento presentate dalla ricorrente avevano in realtà lo stesso oggetto, cioè l'annullamento dell'atto che si opponeva all'esame della sua richiesta di pagamento definitivo, non occorre applicare il disposto del n. 3 dello stesso articolo. Di conseguenza, avendo la ricorrente concluso in questo senso, la convenuta, benché il ricorso sia parzialmente irricevibile, deve essere condannata al pagamento di tutte le spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Terza Sezione)

dichiara e statuisce:

1) La decisione, contenuta nella lettera del 31 gennaio 1997, è annullata.

2) Per il resto il ricorso è irricevibile.

3) La Commissione è condannata alle spese.

Tiili Briët Potocki

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 16 luglio 1998.

Il cancelliere Il presidente

H. Jung V. Tiili