CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JOSÉ LUÍS DA CRUZ VILAÇA

presentate il 16 giugno 1987 *

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. Il presente ricorso proposto dal Regno Unito è diretto ad ottenere l'annullamento della decisione della Commissione 19 dicembre 1984, n. C(84) 1941, nella parte in cui questa ha ridotto di 13 083 004 UKL gli aiuti concessi dal Fondo sociale europeo a questo Stato membro, in relazione alle richieste di contributo presentate nell'ambito di un insieme di provvedimenti a favore di giovani di età inferiore a 25 anni.

2. È utile richiamare lo sfondo normativo e gli antefatti della decisione di cui è causa, dal momento che le posizioni delle parti divergono in particolare sull'interpretazione da dare ai primi e sulla rilevanza da attribuire ai secondi.

I — Il contesto normativo del ricorso

3. I compiti del Fondo sociale europeo sono stati ridefiniti dalla decisione del Consiglio 17 ottobre 1983, n. 83/516/CEE [1]. In particolare, questa decisione ha assegnato al Fondo il compito di favorire l'attuazione di politiche di formazione professionale e di sviluppo dell'occupazione, riservando un posto di particolare importanza alle azioni a favore dei giovani di età inferiore a 25 anni; sono state ivi stabilite altresì varie norme relative al computo dei contributi del Fondo (in percentuale sulle spese imputabili o in importi fissi) e allo snellimento delle norme procedurali in materia.

4. In applicazione di tale decisione, il Consiglio emanava il regolamento 17 ottobre 1983, n. 2950/83 [2], nel quale vengono individuate le spese imputabili (tra cui quelle dirette a favorire l'assunzione di giovani di età inferiore a 25 anni in cerca di lavoro e di disoccupati di lunga durata, per un periodo massimo di 12 mesi) e si determina la misura del contributo del Fondo per questi progetti (15% del salario medio lordo dei lavoratori dell'industria degli Stati membri interessati); la Commissione era competente a stabilire ogni anno gli importi da accordare nell'esercizio successivo, per persona e per unità di tempo, a ciascuno Stato membro.

5. In conformità con i predetti provvedimenti del Consiglio, la Commissione adottava la decisione 30 novembre 1983, n. 83/621/CEE [3], nella quale fissava l'importo da accordare da parte del Fondo per l'esercizio 1984, per persona e per settimana, per provvidenze in favore dell'occupazione, stabilendo per il Regno Unito la somma di 19,50 UKL.

6. Infine, il 10 gennaio 1984, la Commissione rendeva noti i suoi « Orientamenti per la gestione del Fondo sociale europeo negli esercizi 1984-1986 » [4], così come prescriveva l'art. 6 della summenzionata decisione n. 83/516/CEE.

* Traduzione dal portoghese.

1 — GU del 22. 10. 1983, L 289, pag. 38.

2 — GU del 22. 10. 1983, L 289, pag. 1.

3 — GU del 13. 12. 1983, L 350, pag. 25.

4 — GU del 10. 1. 1984, C 5, pag. 2.

II — Gli antefatti della controversia

7. Il 13 marzo 1984 il Regno Unito presentava le sue richieste di contributo relative alle spese da effettuare nel 1984.

8. Previo esame del comitato consultivo, il 23 luglio 1984 la Commissione decideva sulla maggior parte di esse e su quelle presentate dagli altri Stati membri (decisione n. C(84) 1076, comunicata agli Stati membri nell'agosto 1984), ciò tuttavia in modo tale da provocare la reazione del Regno Unito su due punti.

9. In primo luogo, non sarebbe stato preso in considerazione un certo numero di richieste, tra cui quelle del cosiddetto « Community Programme » (programma di solidarietà), gestito dalla « Manpower Services Commission », diretto alla creazione di posti di lavoro supplementari e temporanei, a tempo pieno e a tempo parziale, a favore di disoccupati di lunga durata e di giovani di età inferiore a 25 anni, nonché ad alcuni progetti analoghi di competenza delle autorità locali.

10. In secondo luogo, da una nota che accompagnava la decisione risultava che gli importi concessi per posti di lavoro a tempo parziale sarebbero stati ridotti, al momento del pagamento, in proporzione al numero di ore di lavoro effettivo.

11. Il 19 dicembre 1984, dopo uno scambio di corrispondenza tra il Ministero del lavoro britannico e la Commissione, quest'ultima adottava una nuova decisione — la C(84) 1941 — in sostituzione di quella precedentemente contestata e recante nuovi calcoli degli aiuti da erogare. Questa decisione prendeva in considerazione il programma di solidarietà e i progetti analoghi che precedentemente erano stati trascurati, tuttavia riduceva della metà l'importo fisso riguardante i posti di lavoro a tempo parziale, in applicazione della già contestata regola della riduzione proporzionale (50% per i posti di lavoro a metà tempo). In termini finanziari, la Commissione ha respinto, in quanto non ammissibili, parti dei progetti presentati per complessive 13 083 004 UKL.

12. È avverso quest'ultima decisione che il Regno Unito ha proposto un ricorso dinanzi alla Corte.

III — I mezzi dedotti nel ricorso

13. Il ricorso presentato dal Regno Unito si basa su sette mezzi, tra loro ben distinti o affini, che sono stati esposti nella relazione d'udienza.

14. Poiché una loro nuova esposizione in questa sede mi pare superflua, vorrei passare a una loro disamina dettagliata, senza seguire rigorosamente l'ordine dato ad essi dal ricorrente.

1. *Sulla retroattività della decisione impugnata*

15. Il governo britannico, innanzitutto, assume che la decisione di cui è causa si risolveva nell'applicazione retroattiva di un criterio nuovo per l'erogazione del contributo del Fondo, cosicché sarebbero stati pregiudicati « i diritti e il legittimo affidamento del Regno Unito ».

16. Comincerò con l'esaminare la fondatezza di questa premessa.

17. Sull'idea-forza dell'applicazione retroattiva il ricorrente svolge tre ordini di considerazioni: in primo luogo, l'interpretazione erronea del concetto di unità di tempo — la *settimana* — impiegato dalla Commissione nella decisione 30 novembre 1983, come settimana di lavoro a tempo pieno, punto di partenza per legittimare le riduzioni poste in essere dalla decisione impugnata per i posti di lavoro a tempo parziale; in secondo luogo, il fatto che si tratta di una regola nuova rispetto alla prassi anteriore e alla normativa esistente; infine, l'affermazione secondo cui tale regola è ingiustificata, dal momento che le persone occupate a tempo parziale potrebbero ricevere un addestramento professionale nel corso della restante parte della settimana.

18. Già dalla formulazione di tali punti risulta evidente che il primo e il terzo di essi sono distinti dalla questione della retroattività; tuttavia, rispetterò in parte lo schema scelto dal governo ricorrente e ripreso nella relazione d'udienza, in guisa da facilitare l'ulteriore svolgimento dell'esame.

a) *La definizione di « settimana » come settimana di lavoro a tempo pieno*

19. Secondo il Regno Unito la decisione 30 novembre 1983, n. 83/621/CEE, ha adottato come unità di tempo la « settimana », senza alcun riferimento al numero di ore di lavoro effettivo, cosicché le riduzioni operate per i posti di lavoro a tempo parziale sarebbero ingiustificate.

20. La Commissione sostiene invece che essa aveva tutto il diritto di applicare in questo modo la nozione di settimana. A sostegno della sua tesi, essa ha fatto presente che ai sensi dell'art. 2, n. 2, del regolamento n. 2950/83, il contributo del Fondo è determinato con una percentuale fissa (15%) del salario medio lordo nel settore industriale dello Stato membro interessato, di modo che risulterebbe chiaro che il Consiglio ha inteso collegare tale importo ai proventi reali, che sono evidentemente proporzionali al numero delle ore di lavoro. Il Regno Unito era a conoscenza del corrispondente metodo di calcolo dal 26 settembre 1983, a seguito di una lettera inviata al suo rappresentante permanente. Detto metodo consisteva nel considerare i salari medi lordi orari in ogni Stato membro moltiplicandoli per l'orario di lavoro settimanale medio al fine di ottenere i salari medi settimanali. Orbene, dalla constatazione che la durata media del lavoro nella Comunità è pari a 40 ore, discende che i pagamenti dovrebbero effettuarsi proporzionalmente in base ad essa. Non avendo sollevato obiezioni su questa procedura a proposito delle decisioni 30 novembre 1983, n. 83/621, e 27 luglio 1984, n. 84/429, il Regno Unito non potrebbe ora far valere l'irrilevanza di tale metodo ai fini della determinazione del contributo del Fondo.

21. La Commissione rileva ancora, per giustificare le riduzioni effettuate, che esiste una sproporzione permanente tra le richieste di finanziamento presentate e gli stanziamenti di cui il Fondo può disporre, ragion per cui si era reso necessario stabilire una graduatoria di priorità (per es. il 75% delle risorse sarebbe attualmente riservato a programmi in favore di giovani di età inferiore a 25 anni) e, in applicazione degli « orientamenti » stabiliti per gli anni 1984-1986, ridurre i contributi per le occupazioni a tempo parziale.

22. Il tutto può ricondursi alla verifica se la Commissione, dopo aver tradotto in una *settimana*, nella decisione 30 novembre 1983, n. 83/621/CEE, l'*unità di tempo* cui fa riferimento l'art. 2, n. 2, del regolamento n. 2950/83, potesse legittimamente definire tale unità di tempo come « *settimana di lavoro a tempo pieno* ».

23. Sembra evidente che il Consiglio, scegliendo, all'art. 2, n. 2, del regolamento n. 2950/83, l'espressione « unità di tempo » abbia volutamente lasciato alla Commissione il compito di tradurla in concreto. Inoltre, ammettendo che la Commissione avesse tale potere (che si è peraltro concretato nella predetta decisione n. 83/621, in forma tale da essere accettato dal Regno Unito), non si intravedono ostacoli a che la Commissione precisi ancora più in dettaglio l'unità di tempo di cui trattasi (nella fattispecie, una settimana di lavoro a tempo pieno, cioè 40 ore).

24. D'altro canto va rilevato che oggetto di contestazione non è il metodo di calcolo del salario medio lordo nell'industria quale base per determinare gli importi dei contributi da accordare, applicandovi la percentuale stabilita, bensì la connessione, sostenuta dalla Commissione, tra quel metodo e la determinazione « *in concreto* » degli importi di aiuto, onde dimostrare che il Regno Unito aveva l'onere di sapere che il numero delle ore era un elemento decisivo. Di fatto, il metodo adottato è ragionevole e il ricorrente, che ne era a conoscenza dal settembre 1983, non vi si oppone. Può invece la connessione considerarsi corretta?

25. Nella replica ci si limita ad asserire che l'inesistenza di precedenti riduzioni per il lavoro a tempo parziale dimostra l'irrilevanza di tale connessione. Quanto alla Commissione, la stessa richiama l'attenzione particolarmente sul fatto che l'impiego di una percentuale crea necessariamente un nesso tra i salari (basati sulle ore lavorate corrispondenti a una settimana di lavoro a tempo pieno) e l'importo del contributo del Fondo.

26. Prescindendo per il momento dalla mancanza di precedenti di riduzioni, mi pare che la posizione della Commissione sia di per sé stessa confortata dalla logica: se per il computo del 15% del salario medio lordo dell'industria di cui è causa si è fatto ricorso al parametro di 40 ore lavorative settimanali, non può sorprendere che l'importo concretamente ricevuto, per persona e per settimana, dipenda dal salario orario medio e dal numero di ore di lavoro per settimana.

27. Si consideri che il metodo di calcolo dei salari medi settimanali usato dalla Commissione ai fini dell'art. 2 del regolamento n. 2950/83 si fonda sulla determinazione dei salari medi *orari* moltiplicati per l'orario di lavoro medio settimanale. Ciò significa che il valore dell'*ora* (di lavoro) quale unità di tempo è essenziale, poiché il valore della *settimana* (lavorativa) quale unità di tempo è la risultante della somma dei valori corrispondenti alla media delle *ore di lavoro* nei vari paesi.

28. Contrariamente a quanto sembra supporre il Regno Unito, la nozione di settimana non è mai stata pertanto considerata dalla Commissione alla stregua di un'*unità di tempo lorda* (cioè: il lasso di tempo che intercorre tra le ore 0 del lunedì e le ore 24

della domenica), bensì come unità di calcolo, in funzione diretta del numero di ore di lavoro.

29. La riduzione delle provvidenze in proporzione alla durata settimanale del lavoro è peraltro ragionevole, non sembrando meritevole del medesimo trattamento un'esperienza di lavoro o di formazione acquisita nel corso di una settimana di 40 ore rispetto ad una di 10 ore. Oltre a ciò, sembra tutt'altro che irragionevole il fatto che programmi di lavoro a tempo parziale subiscano una riduzione dei contributi, in base allo stesso metodo di calcolo impiegato nella determinazione degli importi degli aiuti relativi a posti di lavoro a tempo pieno, cioè in proporzione al numero di ore di lavoro effettivo.

30. Quanto sopra esposto mi permette quindi di concludere che la Commissione, definendo l'unità di tempo « settimana » come settimana di lavoro a tempo pieno, non ha agito illecitamente, poiché tale interpretazione è compatibile con le disposizioni del regolamento e per di più conforme alle esigenze di buona amministrazione delle finanze comunitarie.

31. Sostenere che la Commissione non ha il potere di apportare riduzioni proporzionali per i progetti di lavoro a tempo parziale, o asserire (come sembra fare a un certo momento il Regno Unito) che la regola da applicare è necessariamente quella secondo cui il contributo del Fondo corrisponde, sic et simpliciter, alla partecipazione finanziaria delle autorità pubbliche nazionali, equivarrebbe a negare alla Commissione l'esercizio del potere discrezionale che le compete nella questione del Fondo sociale europeo, quale discende dall'art. 124 del trattato e dai poteri attribuiti alla Commissione dal regolamento n. 2950/83 (in particolare, dagli artt. 1, n. 2, 4, nn. 2 e 3, 6, n. 1, 7, 8 e 9) e che la Corte ha già implicitamente riconosciuto in una sentenza del 1982 [5].

b) *La mancanza di giustificazione del provvedimento*

32. Quanto all'argomento del ricorrente, che non è stato svolto quasi per nulla, secondo cui la decisione della Commissione sarebbe ingiustificata ove i lavoratori a tempo parziale potessero ricevere una formazione professionale nel tempo restante a disposizione, non mi pare pertinente.

33. Si può infatti agevolmente riconoscere che, come afferma la Commissione, la decisione di quest'ultima si giustifica nel contesto di una gestione e di un impiego efficienti del FSE.

34. D'altro canto, la Commissione oppone al Regno Unito il disposto dell'art. 2, n. 2, della decisione 22 dicembre 1983, n. 83/673/CEE, relativa alla gestione del Fondo sociale europeo [6].

35. Secondo questa disposizione, anteriore circa di tre mesi al termine ultimo per l'inoltro delle richieste di finanziamento per il 1984, « una domanda può riferirsi ad un unico punto degli orientamenti per la gestione del Fondo, punto che determina la priorità delle azioni ».

36. Contenendo un riferimento alla possibilità di cumulo di aiuti per l'esperienza professionale e per la formazione, l'argomento svolto appare dunque privo di senso, poiché l'oggetto della presente controversia ri-

5 — Sentenza 26 maggio 1982, causa 44/81, Repubblica federale di Germania/Commissione, Racc. 1982, pag. 1855, in particolare pag. 1877, punto 15 della motivazione.

6 — GU del 31. 12. 1983, L 377, pag. 1.

guarda solo l'importo concesso per una di queste finalità (l'esperienza professionale).

37. Ci si può chiedere però se il comportamento della Commissione risulti illegittimo per altri motivi.

c) *La novità della regola rispetto alla prassi e alla normativa esistente*

38. Come ho già detto, a mio parere la Commissione poteva, *in astratto*, adottare la regola contestata. Tuttavia, il Regno Unito sostiene che, anche se così fosse, essa non avrebbe potuto applicarla retroattivamente: né la prassi, né la normativa consentivano di prevedere le riduzioni effettuate.

39. Esaminerò, in primo luogo, la *prassi*.

40. Si è costretti a rilevare, a tal proposito, la forma quanto meno affrettata delle difese della Commissione.

41. Dopo aver cominciato sottolineando, nel controricorso e nella controreplica, che la sua prassi anteriore era sempre stata nel senso di far dipendere gli importi dei contributi dal numero di ore di lavoro effettivamente prestate, la convenuta ha poi attenuato tale argomento.

42. Nella controreplica essa ha iniziato subito col riconoscere che, solo in tempi recenti, gli Stati membri avevano cominciato a presentare al FSE programmi relativi a posti di lavoro a tempo parziale.

43. La Commissione riteneva ancora di poter fornire un esempio anteriore di riduzione per lavoro a tempo parziale in un progetto presentato dal Regno Unito nel 1983. L'irrilevanza di tale precedente veniva però messa esaurientemente in evidenza dal Regno Unito nell'allegato alla replica: tale progetto non aveva comportato riduzioni per i lavoro a tempo parziale, ma una ripartizione dei costi in relazione a varie modalità di aiuti concessi per diverse finalità.

44. L'unico caso per il quale la Commissione, nella controreplica, ha riconosciuto che vi erano state riduzioni di pagamento, contrariamente a quanto sarebbe dovuto avvenire, viene attribuito dalla stessa a un errore nell'interpretazione delle norme da applicare (all'epoca, ancora il regolamento n. 3039/78) che non sarebbe più stato commesso.

45. Su richiesta della Corte, la Commissione ha proceduto a un nuovo esame delle pratiche anteriori, rinvenendo altri tre progetti nei cui confronti non era stata effettuata alcuna riduzione per il lavoro a tempo parziale.

46. Ciò l'ha indotta a rinunciare, prima dell'udienza, ad ogni argomento in ordine a questo punto.

47. Si vedrà più in là quale rilevanza va attribuita a tale problema.

48. Per il ricorrente, la *normativa* è altrettanto illuminante. Intanto, negli orientamenti della Commissione per la gestione del Fondo sociale europeo negli esercizi 1984-1986, non era stata inserita alcuna indicazione riguardo al numero di ore. Inoltre, dal raffronto tra le decisioni 30 novembre 1983, n. 83/621, e 27 luglio 1984, n. 84/429, emerge che, contrariamente a

quanto la Commissione scriveva in una nota del 19 dicembre 1984, rivolta al comitato consultivo del Fondo, la stessa aveva derogato alla regola anteriore: solo nella decisione n. 84/429 (relativa all'esercizio 1985) l'unità di tempo « settimana » veniva definita come equivalente a 40 ore e venivano disposte riduzioni proporzionali per i posti di lavoro a tempo parziale; d'altro canto, solo nella decisione 19 dicembre 1984, n. C(84) 1941, adottata in sostituzione di quella del 23 luglio 1984, la riduzione per i posti di lavoro a tempo parziale veniva effettuata e annunciata per la prima volta relativamente ai progetti del 1984.

49. Valuterò ora queste posizioni.

50. Sembra pacifico che la regola di cui è causa sia stata espressamente formulata per la prima volta nella nota che accompagna la decisione 23 luglio 1984, n. C(84) 1016 (importi forfettari del contributo per settimana di lavoro a tempo pieno e riduzioni proporzionali per i posti di lavoro a tempo parziale). Va ricordato che si trattava della decisione con la quale la Commissione si è pronunciata per la prima volta, con un ritardo di 10 giorni, su tutte le richieste di finanziamento per l'esercizio 1984 (si veda l'art. 4, n. 2, e l'art. 10, n. 4, del regolamento n. 2950/83), e che applicava la decisione 30 novembre 1983, n. 83/621 (la quale fissava a 19,50 UKL per persona e per settimana l'ammontare da prendere in considerazione per il Regno Unito). Di fatto, la decisione n. 83/621 nulla disponeva a tal proposito, contrariamente a quanto si è invece verificato nell'analoga decisione per l'esercizio 1985 (decisione 27 luglio 1984, n. 84/429); quest'ultima riprendeva in sostanza la nota contenuta nella decisione del 23 luglio, precisando, all'art. 2, che « in caso di posti di lavoro occupati a tempo parziale, gli importi sono calcolati in proporzione al numero di ore prestate, sulla base di 40 ore settimanali ».

51. Ci si può tuttavia chiedere se sia possibile sostenere che la regola della riduzione per il lavoro a tempo parziale fosse già implicita nella normativa anteriore, di guisa che non vi sarebbe stata alcuna applicazione retroattiva.

52. Ciò è quanto asserisce la Commissione, opponendo al Regno Unito le seguenti considerazioni:

1) nella nota del 19 dicembre 1984, rivolta al comitato consultivo, non veniva annunciata alcuna decisione innovatrice; si era semplicemente inteso precisare la portata della decisione impugnata, mentre l'interpretazione della decisione n. 83/621 si chiariva in base a una regola che sembrava evidente e che era oltretutto utilizzata per il calcolo degli importi forfettari;

2) riguardo al fatto che solo la decisione n. 84/429 abbia espressamente enunciato la regola di cui è causa, la Commissione ha in un primo momento avanzato un argomento inesatto: dopo aver sostenuto che il comportamento del Regno Unito l'aveva indotta ad includere in maniera esplicita questa regola, essa ammetteva (di fronte all'affermazione da parte del Regno Unito di averla ignorata prima della decisione n. C(84) 1076 e di averne avuto conoscenza solo in seguito all'adozione della decisione n. 84/429) che la causa non era quella, bensì il modo con cui il Regno Unito aveva presentato le sue richieste per il 1984, richiedendo un importo corrispondente a posti di lavoro

a tempo pieno per progetti diretti alla creazione di posti di lavoro a tempo parziale e rendendo così opportuno dissipare ogni dubbio per l'anno 1985;

3) infine, la Commissione ha fatto presente che nei formulari contemplati nella decisione n. 84/673 era già esplicitamente richiesta l'indicazione del numero di ore prestate; che nel luglio del 1984 (decisione 23 luglio 1984, n. C(84) 1076) essa aveva chiaramente annunciato l'intendimento di effettuare riduzioni per i progetti a tempo parziale e che il metodo di calcolo spiegato agli Stati membri a partire dal settembre del 1983 era una logica conseguenza del disposto dell'art. 2 del regolamento n. 2950/83, che su questo punto del resto si limitava a riprendere la soluzione già sancita dal regolamento n. 3039/78.

53. Gli elementi disponibili, in particolare le tre circostanze richiamate in ultimo dalla Commissione, insieme alle considerazioni svolte al punto precedente, m'inducono effettivamente ad ammettere che la regola applicata non era « nuova » in assoluto, ma che era già implicitamente contenuta nella normativa in vigore e che all'epoca dell'adozione della decisione impugnata il ricorrente la conosceva ed era stato preavvisato della sua applicazione.

54. Il riconoscimento di tale circostanza presenta tuttavia un duplice aspetto.

55. Da un lato esso sta a significare che la normativa in vigore non conteneva una regola, esplicita o implicita, che obbligasse al rimborso integrale.

56. Dall'altro esso significa però anche che la regola della riduzione proporzionale non era chiara, espressa e inequivocabile, ma si doveva estrapolare in via interpretativa dal testo delle norme da applicare.

57. Il contesto normativo era, in fin dei conti, compatibile con interpretazioni diverse e dipendeva in ultima analisi dal significato prescelto dalla Commissione, nell'esercizio del potere discrezionale ad essa riconosciuto nella gestione del FSE.

58. Ne è la prova il fatto che la Commissione abbia in un primo momento preferito, riguardo ai progetti di lavoro a tempo parziale, una soluzione diversa da quella adottata nel 1984, ragion per cui non si rinvengono precedenti di riduzione proporzionale dei contributi.

59. In considerazione di quanto sopra esposto, è estremamente dubbio che tale soluzione fosse ragionevole e logica, sia di per sé che nel contesto normativo in esame.

60. Questa era, dunque, la soluzione praticata (sia pure in casi circoscritti) fino al momento in cui la stessa pressione della limitatezza delle risorse finanziarie rispetto all'entità delle richieste di finanziamento ha reso ancor più evidente la necessità di procedere a riduzioni.

61. La Commissione le annunciava il 23 luglio 1984, dunque prima di eseguirle con la decisione del 19 dicembre.

62. Essa l'ha fatto, tuttavia, dopo che il Regno Unito e gli altri Stati membri avevano elaborato i rispettivi progetti e presentato le richieste di finanziamento relative all'anno 1984.

63. Ci si può chiedere se dette circostanze costituiscano un caso di trasgressione del le-

gittimo affidamento del Regno Unito nella decisione attesa dalla Commissione, tale da rendere annullabile la decisione adottata.

64. Questo è quanto passo ora ad esaminare.

2. *Trasgressione dei principi della certezza del diritto e del legittimo affidamento*

65. Secondo il governo britannico, il modo in cui la regola relativa ai posti di lavoro a tempo parziale era stata per la prima volta adottata e applicata non avrebbe consentito agli Stati membri di prevedere l'entità dei loro diritti all'intervento del Fondo, lasciandoli nell'incertezza fino al gennaio 1985. Tale trasgressione delle esigenze di certezza del diritto verrebbe ad essere particolarmente grave in ordine ad un provvedimento che possa condurre alla privazione, per uno Stato membro, del pagamento di un aiuto finanziario da esso richiesto.

66. D'altra parte, il governo britannico ritiene che chi inoltra richieste di finanziamento ha diritto ad ottenere il contributo del Fondo per i progetti ammissibili già classificati come prioritari. A suo modo di vedere, la Commissione non dispone di un potere discrezionale che le consenta di rifiutare le richieste rispondenti ai criteri stabiliti. In caso di insufficienza delle risorse disponibili, la Commissione sarebbe tenuta ad approvare in primo luogo le richieste prioritarie e ad applicare quindi ad esse in modo lineare le riduzioni necessarie. Solo così gli Stati membri e gli altri interessati all'erogazione dei fondi comunitari per progetti ammissibili e prioritari potrebbero vedere soddisfatto il proprio legittimo affidamento a ottenere i contributi del Fondo ed assumere di conseguenza i propri obblighi finanziari.

67. In particolare, va richiamata l'attenzione sul fatto che, al momento stesso dell'elaborazione e della presentazione delle richieste, la regola della riduzione per il lavoro a tempo parziale non è mai stata formulata esplicitamente e neppure annunciata da parte della Commissione (il che si è verificato solo con la decisione 23 luglio 1984). Secondo il Regno Unito, al contrario, la mancanza di precedenti in materia di riduzione avrebbe consentito di attendersi da parte della Commissione un comportamento diverso.

68. Orbene, ciò sarebbe particolarmente rilevante per la strategia che ciascuno Stato membro ha seguito nell'elaborare le proprie richieste, dato che ciò gli avrebbe precluso la possibilità di compensare con altre richieste le riduzioni che fosse stato in grado di prevedere.

69. Devo ammettere che queste ultime considerazioni sono quelle che maggiormente colpiscono nel complesso delle argomentazioni svolte dal Regno Unito.

70. Nonostante i comportamenti contraddittori della Commissione e i conseguenti punti deboli per la sua posizione, talune circostanze sono però tali da far venir meno la convinzione che sulla base degli argomenti del ricorrente possa configurarsi la violazione di un affidamento meritevole di tutela.

71. a) In primo luogo, come fa rilevare la Commissione, non può sussistere alcuna certezza in ordine al contributo del Fondo prima della decisione definitiva di approvazione di un determinato importo. Tale approvazione non discende da un sistema di quote nazionali, ma piuttosto da un certo numero di elementi imprevedibili per lo Stato membro richiedente: il numero complessivo di richieste da parte degli Stati membri nel loro insieme, la proporzione di richieste dichiarate inammissibili o non imputabili, la proporzione di richieste priorita-

rie in conformità con gli orientamenti approvati e gli effetti dell'applicazione del sistema di riduzioni lineari e ponderate risultante dal punto 6 degli orientamenti per il 1984 e il 1986, da applicare ove i fondi a disposizione non consentano di finanziare integralmente le richieste ammissibili.

72. Ciò significa che, indipendentemente dalla ragionevolezza del finanziamento di determinati tipi di spese (in particolare di progetti di lavoro a tempo parziale alla stregua di quelli a tempo pieno), nessuna aspettativa sufficientemente fondata può derivare dalla presentazione di una richiesta e dall'ammissibilità di questa relativamente ad un determinato ammontare del finanziamento (ancorché possa sussistere l'aspettativa a un *certo aiuto* da parte del Fondo).

73. b) Tutto ciò è evidente nella procedura di intervento del Fondo, chiarita dalla Commissione nel controricorso: quando viene presentata una richiesta di finanziamento, ove la Commissione ritenga che essa sia ammissibile ed imputabile (ossia risponda ai requisiti di forma e di sostanza), la stessa decide allora di accordare un contributo in corrispondenza: un anticipo del 50% (o, in casi eccezionali, del 30%) viene immediatamente versato per i progetti già avviati, oppure alla data d'inizio dei lavori; il saldo è pagato al momento della ricezione della richiesta di pagamento definitivo, accompagnata da una relazione dettagliata sul contenuto, sui risultati e sugli aspetti finanziari dell'azione interessata (cfr. art. 3 della decisione n. 83/516/CEE e art. 5 del regolamento n. 2950/83).

74. c) Per altro verso, va riconosciuto che la regola dei contributi proporzionali ha per risultato quello di incrementare l'efficacia dell'intervento del FSE, permettendo a quest'ultimo di riassegnare ad altre azioni gli importi non utilizzati in ragione della differenza tra le ore effettive di lavoro e l'orario settimanale a tempo pieno. Tali azioni, come osserva la Commissione, possono pure situarsi nel paese che aveva presentato i progetti a tempo parziale (nella fattispecie, il Regno Unito), senza che per questo il paese in questione soffra un pregiudizio. Gli importi delle richieste sono di regola eccedenti le risorse, cosicché detta riassegnazione quasi certamente avrà luogo.

75. d) Per ben valutare nel merito la pretesa violazione della certezza del diritto o l'asserito pregiudizio al legittimo affidamento, va altresì ricordata che i formulari impiegati per la presentazione delle richieste di contributo, ivi compresi i formulari prescritti nella decisione n. 83/673/CEE per l'anno 1984, comportano l'indicazione del numero di ore settimanali per tutti i partecipanti a ciascuna azione. Non mi sembra abbastanza convincente l'argomento del Regno Unito, secondo cui tale indicazione non avrebbe nulla a che vedere con l'importo dei contributi, ma avrebbe solo una funzione di documentazione ai fini dell'esame del progetto per la valutazione della sua ammissibilità.

76. Malgrado la prassi contraria, sono propenso a credere che da tali dati fosse sempre possibile a un osservatore normalmente attento ricavare un diverso orientamento quanto al futuro comportamento della Commissione, tanto più in un periodo di aggravio delle condizioni finanziarie dei Fondi comunitari.

77. e) Si è già discusso sul carattere ragionevole e logico della regola della riduzione, di per sé stessa e in relazione al suo contesto. Nulla impedisce dunque di considerare la sua applicazione come prevedibile in astratto.

78. Orbene è certo che il Regno Unito, su sollecitazione della Corte, ha fornito informazioni sulla prassi da esso seguita riguardo al calcolo degli aiuti nazionali e locali per i posti di lavoro a tempo parziale.

79. Per quanto l'argomentazione diretta ad invertire le relazioni causa-effetto sia sottile, da tali informazioni emerge in modo evidente il collegamento, effettuato dal Regno Unito per le provvidenze nazionali, tra aiuti, salari e tempo di lavoro.

80. La logica è la medesima e sorprende che in tale contesto solo la parte dei programmi finanziata dalla Comunità susciti aspettative opposte.

81. f) Si consideri, infine, che: due altri Stati membri, nelle stesse condizioni e nello stesso anno, hanno accettato le riduzioni messe in atto dalla Commissione; all'adozione della decisione finale sui progetti a tempo parziale, la regola della riduzione proporzionale era già stata annunciata espressamente [decisione 23 luglio 1984, n. C(84) 1076], senza essere formalmente impugnata; il Regno Unito ha addotto a sostegno della sua tesi la precitata sentenza della Corte nella causa 44/81, Repubblica federale di Germania/Commissione, e la Commissione ha dimostrato, a mio avviso sufficientemente, l'irrilevanza della stessa per la soluzione della presente controversia.

82. Per quanto sopra esposto, sono dell'opinione che, nonostante la mancanza di un'espressa disposizione regolamentare e nonostante la prassi anteriormente adottata dalla Commissione rispetto ai tre casi in cui non erano state effettuate riduzioni proporzionali, la decisione impugnata non ha trasgredito i principi della certezza del diritto o del legittimo affidamento del ricorrente in maniera tale da giustificare per questo il suo annullamento.

83. Non mi pare inoltre dimostrato che ne sia risultato per il ricorrente un pregiudizio illegittimo.

84. Le condizioni abbastanza rigorose in presenza delle quali la Corte ha riconosciuto l'esistenza della violazione del legittimo affidamento, anche in relazione ad atti normativi a carattere retroattivo, confortano questa mia convinzione [7].

85. Le mie conclusioni riguardo agli altri mezzi dedotti nel ricorso sono però diverse.

86. Passiamo al loro esame.

3. *La mancata richiesta di parere al comitato consultivo*

87. Il governo britannico sostiene che la Commissione ha omesso di consultare il comitato del Fondo (istituito dall'art. 124 del trattato), violando così l'art. 1, n. 1, della decisione del Consiglio 17 ottobre 1983, n. 83/517/CEE, relativa allo statuto del comitato del Fondo sociale europeo [8].

88. La Commissione avrebbe richiesto il parere del comitato sulle richieste di funzionamento per l'esercizio 1984, non lo avrebbe

7 — Cfr. in quanto particolarmente significative le sentenze 25 gennaio 1979 nella causa 98/78, Racke, Racc. 1979, pag. 69, in particolare pag. da 86 a 87, e nella causa 99/78, Decker, Racc. 1979, pag. 101, in particolare pag. da 111 a 112; e le sentenze 30 settembre 1982, nella causa 110/81, Roquette frères, Racc. 1982, pag. 3159, in particolare pag. da 3178 a 3182, e nella causa 114/81, Tunnel Refineries, Racc. 1982, pag. 3189, in particolare pag. da 3206 a 3209.

8 — GU del 22. 10. 1983, L 289, pag. 42.

però mai richiesto riguardo alla regola da applicare ai posti di lavoro a tempo parziale, sia per l'anno 1984 che per l'anno 1985.

89. La Commissione, da parte sua, ammette di non aver espressamente richiesto il parere del comitato sulla regola di cui è causa, tuttavia sostiene che ciò era superfluo in quanto il comitato era già perfettamente al corrente del metodo di calcolo dei pagamenti forfettari, basato su un determinato numero di ore per settimana.

90. La Commissione pertanto non contesta né l'obbligo di richiesta del parere, né il carattere sostanziale di tale formalità.

91. Difatti, l'art. 1 della decisione n. 83/517/CEE è perentorio nel definire la competenza del comitato (« il comitato esprime un parere (...) », senza che sia apposta alcuna limitazione ad una qualsiasi delle materie sulle quali il suo parere è formalmente richiesto.

92. Tra queste materie figurano non soltanto « le richieste di contributo del Fondo » [n. 1, lett. e)], ma anche « le decisioni di applicazione delle norme che disciplinano i compiti e il funzionamento del Fondo » [(lett. b)] e « gli orientamenti per la gestione del Fondo » [(lett. c)].

93. Ora, se è certo che la Commissione ha sottoposto al parere del comitato le varie richieste di finanziamento il 22 luglio 1984, sta di fatto che — come il Regno Unito ha chiarito senza essere contraddetto dalla Commissione, in risposta a un quesito posto dalla Corte — le proposte presentate allora riguardavano la *totalità degli importi* richiesti.

94. Nessun riferimento era stato quindi fatto all'eventuale ulteriore riduzione degli importi per i casi di tempo parziale che risulta solo nella decisione del 23 luglio.

95. Nella formulazione originaria delle sue difese, la Commissione è giunta persino ad ammettere, anche se tra le righe, che « i servizi della Commissione hanno potuto momentaneamente suscitare l'impressione del contrario » (cioè che non vi sarebbero riduzioni) « nel comitato del Fondo prima della decisione del luglio 1984 ».

96. Vale a dire: anche se esso conosceva, come asserisce la Commissione, il metodo di calcolo degli importi forfettari, nel modo in cui le richieste venivano sottoposte al comitato, nulla richiamava la sua attenzione sul trattamento che poteva esser loro riservato e sulla necessità di esprimere un parere al riguardo.

97. Ciò è tanto più vero in quanto la prassi anteriore non aveva portato ad alcun precedente di riduzione per lavoro a tempo parziale e quindi si sarebbe delineata una nuova prassi.

98. Sia che tale prassi sia stata adottata dalla Commissione anteriormente, sia che ciò sia avvenuto in seguito alla consultazione del 22 giugno, mi sembra che tale punto avrebbe dovuto essere sottoposto in modo esplicito e chiaro al comitato.

99. Quest'ultimo è peraltro composto, oltre che da un membro della Commissione che lo presiede, da rappresentanti degli Stati membri e delle organizzazioni di operai e di impiegati. Gli uni e gli altri possono così avere conoscenza degli intendimenti della Commissione e su di essi esprimere i propri punti di vista. Da qui la sua importanza e il suo carattere fondamentale.

100. Non v'è dubbio che il parere non sia vincolante e che la Commissione possa non attenersi ad esso. Tuttavia, in tal caso, essa deve informare il comitato, entro 40 giorni, sulle ragioni che hanno motivato la sua decisione (art. 14 della decisione n. 83/517/CEE).

101. Non ha quindi alcun senso, nella fattispecie, addurre tale circostanza, come fa la Commissione, dal momento che il comitato non era stato regolarmente consultato e, non essendo ciò avvenuto, la Commissione non ha avuto la possibilità di discostarsi dall'ipotetico parere dello stesso.

102. In ultima analisi, il comitato era stato messo al corrente dell'applicazione della regola delle riduzioni dalla nota del 19 dicembre 1984, contemporanea della decisione impugnata. Sorprendentemente, detta nota è redatta in un modo tale da far ritenere che la Commissione si sia discostata dal parere del comitato che, come si è visto, non era intervenuto.

103. Ritengo quindi che la mancata richiesta di parere al comitato del Fondo configuri la trasgressione di una formalità sostanziale e costituisca un vizio grave che determina la nullità della decisione che ne è inficiata.

104. A tal proposito, il riferimento alle sentenze Roquette Frères [9] e Maizena [10] non è del tutto pertinente, poiché entrambe si sono pronunziate sull'omessa richiesta di parere del Parlamento da parte del Consiglio nell'ambito dell'iter normativo; malgrado ciò se ne può inferire il valore di formalità sostanziale rivestito dalle consultazioni contemplate nel diritto comunitario e l'importanza dei pareri che devono essere conseguentemente espressi.

4. *Vizi di forma, applicazione erronea del diritto e insufficiente motivazione*

105. Gli argomenti svolti dal Regno Unito su questi tre punti mi sembrano in tutta franchezza poco convinti e poco convincenti: con essi il ricorrente si limita ad allegare una violazione ma non fornisce una spiegazione esauriente su come tale infrazione si sarebbe concretizzata.

106. Quanto al primo, il Regno Unito prende in considerazione asserite irregolarità di forma di diversi atti della Commissione, ivi compresa la decisione impugnata; dinanzi agli argomenti della convenuta, il Regno Unito non ha precisato in che cosa consistesse la trasgressione (solo quella della decisione impugnata sarebbe d'altronde rilevante ai fini del ricorso), ragion per cui tale argomento dev'essere disatteso.

107. Quanto al secondo, contrariamente a quanto asserisce il Regno Unito senza un'adeguata motivazione, nulla dimostra che le riduzioni effettuate non siano conformi col metodo di calcolo annunciato dalla Commissione.

108. Quanto al terzo, la decisione impugnata indica con chiarezza il motivo della riduzione e il relativo metodo.

9 — Sentenza 29 ottobre 1980, causa 138/79, Racc. 1980, pag. 3333, in particolare pag. da 3360 a 3361.

10 — Sentenza 29 ottobre 1980, causa 139/79, Racc. 1980, pag. 3393, in particolare pag. da 3424 a 3425.

IV — Conclusione

109. In base a quanto sopra esposto, concludo proponendovi di accogliere il ricorso e di annullare la decisione della Commissione n. C(84) 1941 per violazione di una formalità sostanziale, non essendo avvenuta la consultazione del comitato del Fondo sociale europeo.

110. Ai sensi dell'art. 65, n. 2, del regolamento di procedura, le spese dovranno essere poste a carico della Commissione.