CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE SIR GORDON SLYNN
presentate il 5 luglio 1988 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

Il rinvio pregiudiziale effettuato a norma dell'art. 177 del trattato dal tribunale di primo grado di Atene rimette sul tappeto la questione di coefficienti fissati per l'aiuto alla produzione di concentrato di pomodoro in Grecia. Le cause che già vertevano sullo stesso tema sono le seguenti: causa 250/81, Greek Canners/Commissione (Racc. 1982, pag. 3535); causa 192/83, Grecia/Commissione (Racc. 1985, pag. 2791: « azione di annullamento del 1983 »); cause riunite da 194 a 206/83, Asteris e a./Commissione (Racc. 1985, pag. 2815: « azione di risarcimento ») e le cause riunite 97, 99, 193 e 215/86, Asteris e a. e Repubblica ellenica/Commissione (sentenza 26 aprile 1988, Racc. 1988, pag. 2181: « azioni di annullamento del 1986 »).

Mi richiamo a quelle cause ed in particolare alle mie conclusioni relative alle azioni di annullamento del 1986, nonchè alla relazione d'udienza della presente causa per quel che riguarda l'esposizione della normativa comunitaria. L'esito dell'azione di annullamento del 1983 e dell'azione di risarcimento fu che, nonostante l'errore tecnico commesso dalla Commissione nel fissare i coefficienti per la Grecia relativamente ad ogni stagione di vendita successiva all'adesione greca alla Comunità e fino alla stagione 1986/1987, è stata annullata solo la disciplina relativa alla stagione 1983/1984 e la Commissione non è stata riconosciuta responsabile dei danni subiti dai produttori. La Commissione, ufficialmente per conformarsi all'esito dell'azione di annullamento del 1983, adottava il regolamento n. 381/86 (GU 1986, L 44, pag. 10) che disponeva un aiuto complementare soltanto per la stagione di vendita 1983/1984. Questo regolamento veniva impugnato dai produttori e dalla Repubblica ellenica con le azioni di annullamento del 1986; a quanto pare le presenti cause dinanzi al giudice nazionale sono state intentate parallelamente.

La sentenza sulle azioni di annullamento del 1986 è stata pronunciata dopo il rinvio pregiudiziale del giudice nazionale. Tuttavia, le parti sono state in grado di esprimere nella fase orale le loro osservazioni sulla sua incidenza nella presente causa.

In quella sentenza la Corte dichiarava irricevibili i ricorsi in quanto proposti a norma dell'art. 173 per l'annullamento del regolamento n. 381/86, quelli dei produttori, perché il regolamento non si poteva ritenere li riguardasse direttamente e individualmente, e quello della Repubblica ellenica, perché non vi si sosteneva che il regolamento fosse in qualche modo di per sé inficiato da illegittimità, ma piuttosto che la Commissione avrebbe dovuto prendere iniziative diverse per conformarsi alla sentenza relativa all'azione di annullamento del 1983. La Repubblica ellenica aveva infatti scritto alla Com-

* Traduzione dall'inglese.

missione il 17 aprile 1986, invitandola espressamente ad agire, ai sensi dell'art. 175 del trattato, predisponendo aiuti supplementari per le stagioni di vendita 1981/1982, 1982/1983, 1984/1985, 1985/1986 e 1986/1987. Il rifiuto della Commissione di farlo era l'oggetto del ricorso della Repubblica ellenica nella causa 215/86 (ed anche del ricorso dei produttori nella causa 193/86, dichiarato irricevibile).

Per vagliare quel ricorso, la Corte si è riferita agli obblighi imposti alla Commissione dalla sentenza pronunciata sull'azione di annullamento del 1983. Non si è soffermata sul punto se la sentenza sull'azione per risarcimento potesse del pari imporre obblighi alla Commissione, come aveva sostenuto la Grecia. La Corte ha dichiarato che « in forza dell'efficacia delle sentenze di annullamento, la dichiarazione di illegittimità risale alla data di entrata in vigore dell'atto annullato » (n. 30 della motivazione). Quindi, per conformarsi alla sentenza, come prescrive l'art. 175, la Commissione doveva sopprimere, nei regolamenti che disciplinano le stagioni di vendita successive al 1983/1984, le disposizioni che fissavano il coefficiente nel modo dichiarato illegittimo in esito all'azione di annullamento del 1983. Tuttavia questo obbligo non si estendeva alle norme adottate prima di quelle disciplinanti la stagione 1983/1984.

In altre parole, la sentenza della Corte relativa alle azioni di annullamento del 1986 significa che i produttori riceveranno a suo tempo aiuti supplementari per le stagioni 1984/1985 — 1986/1987, ma che attualmente la Commissione non è tenuta a risarcire la discriminazione da essi subita nelle stagioni 1981/1982 e 1982/1983.

Dinanzi al giudice nazionale, i produttori chiedono il pagamento della differenza tra l'aiuto effettivamente percepito per le stagioni 1981/1982 — 1983/1984 e quello che sarebbe loro spettato se i coefficienti fossero stati stabiliti correttamente.

Il giudice nazionale ha sollevato le seguenti questioni:

« 1) Se i giudici nazionali di uno Stato membro delle Comunità Europee siano competenti a conoscere delle domande proposte dai singoli contro le competenti autorità nazionali onde ottenere il pagamento di aiuti da queste dovuti ma non corrisposti a causa di un errore di applicazione del diritto comunitario, mentre le autorità nazionali possono chiedere il rimborso alle competenti istituzioni comunitarie, in particolare nel contesto dell'attuazione del regolamento (CEE) del Consiglio n. 729/70, relativo al finanziamento della politica agricola comune.

In caso di soluzione affermativa:

2) Se la sentenza con cui la Corte di giustizia delle Comunità europee ha respinto il ricorso, proposto fra l'altro dall'attore nella presente causa e diretto contro la Commissione, per i motivi indicati nella sentenza 19 settembre 1985, nelle cause riunite da 194 a

206/83, osti alla presente azione esperita dall'attrice contro la Repubblica ellenica, avente ad oggetto il pagamento di un risarcimento con riguardo agli aiuti non riscossi che le autorità greche avrebbero dovuto versarle se, nel contesto del regolamento (CEE) del Consiglio n. 729/70, esse li avessero fatti valere nei confronti del FEAOG.

In caso di soluzione negativa di tale questione:

3) Se il pagamento da parte delle autorità nazionali di un risarcimento, a dei singoli titolari di industrie di trasformazione e beneficiari di un aiuto a norma dei regolamenti (CEE) del Consiglio nn. 729/70 e 516/77, a causa di un errore tecnico delle competenti autorità comunitarie,

a) sia subordinato alla semplice informazione delle autorità comunitarie da parte di quelle nazionali per essere in regola col diritto comunitario (art. 92 del trattato CEE)

oppure

b) debba costituire oggetto di previa autorizzazione dell'autorità comunitaria, a norma dell'art. 93 del trattato CEE, come è stato interpretato ed attuato nel contesto dei regolamenti (CEE) del Consiglio nn. 729/70 e 516/77.

c) Se la domanda di risarcimento delle imprese attrici sia in contrasto col regolamento (CEE) della Commissione n. 381/86, in quanto riguarda la campagna 1983/1984 ».

All'udienza, il patrono dei produttori ha dichiarato di rinunciare alle pretese per la stagione 1983/1984, dato che il regolamento n. 381/86 era stato adottato dopo che essi avevano adito il giudice nazionale.

È stato inoltre chiarito che la Commissione non è formalmente una terza parte nella causa nazionale. Essa ne è stata semplicemente informata ufficialmente ed è autorizzata a sottoporre osservazioni al giudice nazionale, facoltà di cui finora la Commissione non si è valsa. Risulta quindi che fino a questo momento è escluso che la Commissione possa essere condannata dal giudice nazionale a versare quanto eventualmente esso decida spettare ai produttori.

Le prime due questioni del giudice nazionale pare partano dall'idea che qualsiasi versamento supplementare « dovuto per effetto dell'erronea applicazione delle norme comunitarie » possa essere reclamato dalle autorità nazionali al FEAOG (il Fondo) a norma del regolamento del Consiglio n. 729/70, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU, edizione speciale inglese, 1970, 94, pag. 213, versione modificata). Alla Corte non è stato esposto alcun argomento in merito. Credo che la questione se questi pagamenti debbano gravare sul Fondo vada decisa in altra occasione, a meno che le parti raggiungano un accordo.

Esaminerò dunque le questioni pregiudiziali dando per scontato che la causa si svolge solo fra i produttori e lo Stato greco e riguarda unicamente le stagioni 1981/1982 e 1982/1983.

Il fondamento dell'azione non è del tutto chiaro. Si è fatto richiamo ad una disposizione della Costituzione greca che — si è sostenuto — a tutti gli effetti coincide con il principio giuridico comunitario di non discriminazione, che si concreta in modo particolare nell'art. 40, n. 3, del trattato. Il giudice nazionale pare intenda l'azione nel senso che mira al risarcimento del danno costituito dalla differenza tra l'aiuto corrisposto e quello assertivamente spettante. I produttori chiedono al giudice di dichiarare che le somme sono dovute come debito e non come risarcimento di un danno. Nemmeno è chiaro se sia parte integrante degli argomenti dei produttori il fatto che la Repubblica ellenica non abbia tempestivamente esposto l'azione dinanzi a questa Corte per far annullare i regolamenti della Commissione che disciplinano le due stagioni in questione. Se l'azione fosse stata esperita, sarebbe stata fruttuosa, come dimostra il risultato dell'azione di annullamento del 1983. Comunque, se tale fatto rientra nel ricorso dei produttori questo assumerebbe l'aspetto di un'azione per inadempimento di un dovere o per responsabilità extracontrattuale, cosa che i produttori contestano espressamente.

Non pare che l'azione si basi sull'inosservanza di una norma di diritto comunitario direttamente efficace « che attribuisce ai singoli diritti che i giudici sono tenuti a tutelare » (causa 26/62, Van Gend en Loos/Nederlandse Administratie der Belastingen, Racc. 1963, pag. 27) in modo efficace anche se le norme processuali e i mezzi di ricorso sono quelli degli ordinamenti nazionali (vedi ad esempio la serie di sentenze vertenti sulla riscossione di tributi in ispregio delle norme comunitarie, recentemente le cause riunite 331, 376 e 378/85, Les fils de Jules Bianco e a./Directeur général des douanes et droits indirects, sentenza 25 febbraio 1988, Racc. pag. 1099; e causa 104/86, Commissione/Italia, sentenza 24 marzo 1988, Racc. pag. 1799).

Le parti dinanzi alla Corte concordano sul punto che la prima questione è sollevata solo sotto il profilo del diritto greco. Non si sollevano questioni sul se esistano principi di diritto comunitario che consentano ad un commerciante, il cui governo ha omesso di impugnare tempestivamente un regolamento che è invalido (che il commerciante non può impugnare in sede europea per mancanza di interesse) e che in definitiva priva il commerciante di denaro che avrebbe dovuto riscuotere se il regolamento fosse stato valido, di pretenderlo dal proprio governo, o con un'azione di danni oppure in quanto denaro dovuto a norma delle disposizioni in vigore o con altri mezzi. Se il problema fosse stato sollevato, si dovrebbero fare diverse considerazioni. Poiché è pacifico che non è stato sollevato, e nessuno lo ha trattato, è evidentemente fuori luogo discuterne.

La questione se lo Stato, a norma del diritto greco, risponda dei danni causati da « errata applicazione del diritto comunitario » o, più correttamente, da esatta applicazione dei re-

golamenti della Commissione inficiati da errore tecnico va risolta dal giudice greco. Mi pare quindi che, su questa base, la prima questione del giudice nazionale non metta in luce alcun problema interpretativo o di validità del diritto comunitario che la Corte debba risolvere.

Mi pare se ne debba concludere che anche la soluzione della seconda questione debba essere negativa. L'azione dinanzi al giudice nazionale è promossa nei confronti di un convenuto diverso e per motivi diversi dall'azione di risarcimento nella quale la Corte ha deciso che, pur se i coefficienti per il 1983/1984 erano stati fissati illegittimamente (n. 20 della motivazione), constatazione che andrebbe estesa al regolamento che fissa i coefficienti per le stagioni 1981/1982 e 1982/1983 (n. 19 della motivazione), la fissazione viziata era dovuta ad « un errore tecnico che, pur se ha direttamente portato ad una disparità di trattamento dei produttori greci, non può cionondimeno considerarsi come violazione grave di una norma superiore di diritto o come lo sconfinamento manifesto e grave da parte della Commissione dei limiti dei propri poteri » (n. 23 della motivazione) e quindi non era sufficiente a dar luogo a responsabilità della Comunità per danni a norma dell'art. 215, 2° comma, del trattato.

Mi pare che il giudice nazionale non ravvisi nell'azione per danni o nelle altre azioni esperite contro la Commissione, sulle quali si è pronunciata la Corte a questo proposito, alcun ostacolo per l'accoglimento della domanda dei produttori contro lo Stato, nei limiti consentiti dalla legge nazionale. Tuttavia, nel far ciò, esso deve far proprie le pronunzie della Corte in fatto di diritto comunitario. Ad esempio, non potrebbe disattendere la domanda dei produttori in quanto questi possono citare per danni la Commissione, né potrebbe decidere che i regolamenti che disciplinavano le stagioni 1981/1982 e 1982/1983 non erano viziati da errori tecnici che causavano una discriminazione a danno dei produttori greci nei confronti dei produttori degli altri Stati membri.

Non mi pare che questo orientamento venga scalzato dal n. 31 della sentenza pronunciata sulle azioni di annullamento del 1986, contrariamente a quanto ha sostenuto la Commissione all'udienza nella presente causa. Avendo dichiarato che la constatazione contenuta nella sentenza per le azioni di annullamento del 1983, secondo la quale i coefficienti per la stagione 1983/1984 erano stati fissati illegittimamente, il che obbligava la Commissione a porre rimedio per quel che riguardava quella stagione ed anche per quelle successive, al n. 31 la Corte ha affermato che « questo accertamento non può valere per le stagioni disciplinate da regolamenti precedenti alla stagione 1983/1984 ». Con questo mi pare si faccia riferimento all'obbligo della Commissione di ovviare alla situazione e ciò non scalfisce né intende sovvertire quanto la Corte ha dichiarato nella sentenza per l'azione di risarcimento già ricordata, cioè che la constatazione di un errore tecnico relativamente alla stagione 1983/1984 deve essere estesa anche al biennio precedente.

Se ho ben inteso la terza questione, questa presuppone che i produttori vincano la causa dinanzi al giudice nazionale. Essa pare parte anche dal presupposto che, in questo caso, gli importi che lo stato dovrà versare ai produttori costituiscano aiuti di stato ai sensi dell'art. 92 del trattato. La questione mira a chiarire se: a) sarà suffi-

ciente che le autorità nazionali informino la Commissione di aver versato gli importi, o, b) le autorità nazionali debbano chiedere preventivamente l'autorizzazione a norma dell'art. 93. Si fa poi richiamo al regolamento n. 729/70 e al regolamento n. 516/77 (GU 1977, L 73, pag. 1); quest'ultimo era, nel periodo che ci interessa, il regolamento di base sull'organizzazione comune del mercato dei prodotti trasformati a base di ortofrutticoli (« regolamento di base »).

I produttori sostengono che un aiuto versato in forza del regolamento di base e finanziato dal FEAOG a norma del regolamento n. 729/70 è per definizione un aiuto comunitario, non un aiuto nazionale. Perciò gli artt. 92 e 93 del trattato non si applicano. Per dirla con l'ultimo considerando del regolamento di base « le spese che risultano agli Stati membri dagli obblighi derivanti dall'applicazione del presente regolamento sono a carico della Comunità, conformemente (...) al regolamento (CEE) n. 729/70 ».

Tuttavia dubito che gli importi versati dallo Stato qualora i produttori risultassero vittoriosi siano una conseguenza dell'applicazione del regolamento di base e quindi possano essere posti a carico del Fondo. Queste cause sono venute in essere proprio perché i regolamenti che disciplinano le due stagioni in questione, emanati in forza del regolamento di base, non disponevano il versamento degli importi ora pretesi dai produttori. Pare che i produttori sostengano dinanzi al giudice nazionale che l'omissione di disporre in questo senso, in quanto causata da un errore tecnico, implicherebbe iniziative da parte dello Stato per ovviare alla situazione nell'ambito del regolamento di base. Ancora una volta mi pare un punto sul quale la Corte non può pronunciarsi nella presente causa.

L'art. 17 del regolamento di base stabilisce espressamente che, « salvo disposizioni contrarie del presente regolamento, alla produzione e al commercio dei prodotti di cui all'art. 1 si applicano gli artt. 92, 93 e 94 del trattato ». Pare dunque che un aiuto corrisposto altrimenti che secondo quanto stabilito dal regolamento di base o da regolamenti emanati in forza di esso debba essere notificato a norma dell'art. 93, n. 3, alla Commissione prima di procedere al versamento. Contrariamente a quanto si lascia intendere nella lett. a) della terza questione del giudice nazionale, non vi sono disposizioni negli artt. da 92 a 94 nel senso che le autorità nazionali devono semplicemente informare le istituzioni comunitarie della concessione degli aiuti.

L'aiuto alla produzione, se non è versato a norma del regolamento, cessa di essere un aiuto disciplinato dagli artt. da 92 a 94 solo perché corrisposto jussu judicis, come sostiene la Commissione? Resta un aiuto concesso da uno Stato membro o mediante risorse dello Stato e il problema se falsi o minacci di falsare la concorrenza favorendo talune imprese o la produzione di talune merci e pregiudichi gli scambi tra Stati membri deve risolverlo la Commissione in seguito alla notifica, sebbene sia difficile dire per quali motivi la Commissione potrebbe dichiarare incompatibile con il mercato comune un aiuto che, senza l'errore tecnico da essa commesso, sarebbe stato versato in forza di un regolamento della Commissione.

Se la Commissione sostiene più generalmente che i pagamenti jussu judicis mai possono costituire aiuti degli Stati ai sensi dell'art. 92, respingo questo modo di vedere. Può succedere che uno Stato membro prometta aiuti ad un'impresa che, all'esame della Commissione, vengono giudicati incompatibili con il mercato comune. Se l'impresa ottenesse gli aiuti citando lo Stato che non ha tenuto fede alla promessa, l'applicazione degli artt. da 92 a 94 verrebbe sovvertita. Una situazione del genere si avrebbe se un'impresa destinataria cita lo Stato per danni in seguito ad una decisione della Commissione che impone allo Stato di recuperare un aiuto illegittimo. E quindi essenziale per la piena efficacia delle norme del trattato in fatto di aiuti che le pronunzie del giudice ricadano sotto di esse quando ciò è opportuno.

Se i produttori risultano vincitori, vi saranno certo difficili questioni da risolvere tra la Grecia e la Commissione quanto alla natura e alla legittimità delle somme spettanti ai produttori. La Commissione ha ammesso, all'udienza della causa d'annullamento del 1986, di avere il potere di aumentare l'aiuto, ma di non averlo fatto per ragioni di opportunità. Speriamo che venga ora risolta questa lunga controversia.

Poiché i produttori hanno rinunciato alle pretese per la stagione 1983/1984, non è il caso di risolvere la lettera c) della terza questione del giudice nazionale.

Penso quindi che le questioni del giudice nazionale vadano risolte seguendo questa falsariga. La sua competenza a conoscere dell'azione dei produttori dipende dal diritto nazionale e non da quello comunitario. La stessa competenza non è affatto sminuita dalle sentenze della Corte nella causa 192/83 e cause riunite da 194 a 206/83 e 97, 99, 193 e 215/86, pur se rimane vincolata dagli accertamenti di diritto comunitario contenuti in dette sentenze. Gli aiuti alla produzione versati da uno Stato ai produttori, se vanno posti a carico del FEAOG, devono essere notificati alla Commissione a norma dell'art. 93 del trattato.

Sulle spese sostenute dai produttori deve provvedere il giudice nazionale. Le spese della Commissione non sono ripetibili.