SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)

9 novembre 2000 *

Nella causa C-148/99,

Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, rappresentato dal signor J.E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, in qualità di agente, assistito dall'avv. A. Sutton, barrister, con domicilio eletto presso l'ambasciata del Regno Unito, 14, boulevard Roosevelt,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal signor P. Oliver, consigliere giuridico, in qualità di agente, con domicilio eletto presso il signor C. Gómez de la Cruz, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

avente ad oggetto il ricorso diretto all'annullamento parziale della decisione della Commissione 3 febbraio 1999, 1999/187/CE, relativa alla liquidazione dei conti presentati dagli Stati membri per le spese dell'esercizio finanziario 1995

* Lingua processuale: l'inglese.

finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione «Garanzia» (GU L 61, pag. 37), nella parte in cui esclude dal finanziamento comunitario spese dell'importo di GBP 869 283 sostenute nello Stato membro ricorrente nell'ambito del regime istituito dal regolamento (CEE) della Commissione 28 aprile 1989, n. 1164, relativo alle modalità d'applicazione concernenti l'aiuto per il lino tessile e la canapa (GU L 121, pag. 4),

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dai signori D.A.O. Edward, facente funzione di presidente della Quinta Sezione, L. Sevón e P. Jann (relatore), giudici,

avvocato generale: D. Ruiz-Jarabo Colomer
cancelliere: L. Hewlett, amministratore

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 29 marzo 2000,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza dell'11 maggio 2000,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ricorso depositato presso la cancelleria della Corte il 22 aprile 1999, il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord ha chiesto, ai sensi dell'art. 173, primo comma, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 230, primo comma, CE), l'annullamento parziale della decisione della Commissione 3 febbraio 1999, 1999/187/CE, relativa alla liquidazione dei conti presentati dagli Stati membri per le spese dell'esercizio finanziario 1995 finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione «Garanzia» (GU L 61, pag. 37; in prosieguo: la «decisione impugnata»), nella parte in cui esclude dal finanziamento comunitario spese dell'importo di GBP 869 283 sostenute nello Stato membro ricorrente nell'ambito del regime istituito dal regolamento (CEE) della Commissione 28 aprile 1989, n. 1164, relativo alle modalità d'applicazione concernenti l'aiuto per il lino tessile e la canapa (GU L 121, pag. 4).

2 Tale importo è scaturito dal fatto che gli aiuti anticipati dal Regno Unito ai produttori di lino per una superficie di 1 903 ettari sono stati rimborsati dalla Commissione solamente a concorrenza di 100 ettari.

Contesto normativo

3 Il regolamento (CEE) del Consiglio 29 giugno 1970, n. 1308, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del lino e della canapa (GU L 146,

pag. 1), prevede un aiuto per tutte le produzioni di lino destinate alla produzione di fibre. L'art. 4 di tale regolamento, nel testo risultante dal regolamento (CEE) del Consiglio 6 aprile 1976, n. 814 (GU L 94, pag. 4), dispone, ai nn. 1 e 2, quanto segue:

«1. É istituito un aiuto per il lino destinato principalmente alla produzione di fibre e per la canapa prodotti nella Comunità.

Tale aiuto, di ammontare uniforme per ciascuno di questi prodotti in tutta la Comunità, viene fissato ogni anno (...).

2. L'ammontare dell'aiuto è fissato per ettaro di superficie su cui sono stati eseguiti la semina e il raccolto, in modo da assicurare l'equilibrio tra il volume di produzione necessario nella Comunità e le possibilità di smercio della produzione (...).

(...)».

4 Ai sensi dell'art. 4, nn. 4 e 5, del regolamento n. 1308/70, nel testo modificato dal regolamento n. 814/76, spetta al Consiglio e alla Commissione stabilire le modalità di concessione dell'aiuto. L'art. 12 del regolamento n. 1308/70 fissa la procedura che la Commissione deve seguire nell'emanazione di tali misure, procedura che include la consultazione di un comitato di gestione del lino e della canapa.

5 Nell'ambito dei poteri così attribuitile, la Commissione ha proceduto all'emanazione del regolamento n. 1164/89.

6 L'art. 2 del regolamento n. 1164/89 così recita:

«L'aiuto è concesso per il lino prodotto con le sementi delle varietà:

— elencate nell'allegato A, o

— sottoposte all'esame delle autorità degli Stati membri per l'iscrizione nel catalogo delle varietà di lino destinato principalmente alla produzione di fibre».

7 Il secondo trattino dell'art. 2 era stato inserito per mezzo del regolamento (CEE) della Commissione 22 gennaio 1981, n. 174, che modifica il regolamento (CEE) n. 771/74 relativo alle modalità concernenti l'aiuto per il lino e la canapa (GU L 20, pag. 13). Il secondo 'considerando' di tale regolamento afferma, a proposito della modifica del precedente art. 2, la cui sfera di applicazione era limitata alle sementi delle varietà indicate nell'allegato, che «(...) tale disposizione ha la conseguenza di escludere dal beneficio dell'aiuto le nuove varietà di lino destinate principalmente alla produzione di fibre, che sono in esame presso le autorità degli Stati membri in vista della loro iscrizione nel catalogo delle varietà; che tale situazione rischia di scoraggiare lo sviluppo di nuove varietà di tale lino; che, per evitare questo rischio, occorre adattare le disposizioni in questione».

8 Nel 1997 il secondo trattino veniva eliminato per mezzo del regolamento (CE) della Commissione 8 aprile 1997, n. 624, che modifica il regolamento n. 1164/89 (GU L 95, pag. 8).

9 La direttiva della Commissione 14 aprile 1972, 72/180/CEE, concernente la fissazione dei caratteri e delle condizioni minime per l'esame delle varietà delle specie delle piante agricole (GU L 108, pag. 8), enuncia i requisiti minimi cui gli esami ufficiali prescritti nei singoli Stati membri devono rispondere ai fini dell'iscrizione nel catalogo nazionale di nuove varietà delle specie di piante agricole. Nell'allegato II, lett. A, punto 5.6, la detta direttiva fissa i requisiti minimi generali applicabili agli esami relativi al lino, con riguardo alla differenziabilità, stabilità e omogeneità, e prevede che tali esami debbano essere effettuati quanto meno su due parcelle all'anno.

Fatti di causa e procedimento di liquidazione relativo all'esercizio 1995

10 Nel 1994 veniva avviata nel Regno Unito, a titolo sperimentale, la cultura di una nuova varietà di lino tessile, denominata «Klasse», destinata ad essere utilizzata nella produzione di fibre di lino per l'industria automobilistica. Ai fini della sua iscrizione nel catalogo nazionale del Regno Unito delle varietà di lino principalmente destinate alla produzione di fibre la varietà «Klasse» veniva sottoposta ad una serie di esami. Essa veniva quindi iscritta nel catalogo nazionale alla fine del 1996. Tuttavia, non figura nell'allegato A del regolamento n. 1164/89.

11 Nel corso dell'esercizio 1995 le autorità del Regno Unito concedevano, ai sensi dell'art. 2, secondo trattino, del regolamento n. 1164/89, aiuti ai coltivatori della varietà «Klasse» per una superficie totale di 1 903 ettari.

12 Nel 1995 e 1996 i servizi della Commissione procedevano ad ispezioni in loco. Con lettera 26 luglio 1996 indirizzata al governo del Regno Unito ed

accompagnata dalla relazione d'ispezione, la Commissione faceva presente che era stata indicata, a titolo di giustificazione per la semina della varietà «Klasse» su aree rilevanti, l'effettuazione di esperimenti industriali, non previsti nella normativa comunitaria, ragion per cui l'aiuto che poteva essere concesso avrebbe dovuto essere verosimilmente limitato a superfici inequivocabilmente identificabili quali culture sperimentali e che, conseguentemente, erano previste rettifiche finanziarie.

13 In un telefax inviato in data 18 luglio 1997 alle autorità del Regno Unito la Commissione precisava che, in assenza di prova circa la trasformazione dei raccolti, la compensazione sarebbe stata limitata ad un centinaio di ettari, superficie massima, a suo parere, per un esperimento industriale.

14 Ritenendo che non esistesse alcun fondamento normativo che legittimasse la limitazione a 100 ettari della superficie idonea a beneficiare dell'aiuto, il governo del Regno Unito adiva, con lettera 4 dicembre 1997, l'organo di conciliazione istituito della decisione della Commissione 1° luglio 1994, 94/442/CE, relativa all'istituzione di una procedura di conciliazione nel quadro della liquidazione dei conti del FEAOG, sezione «Garanzia» (GU L 182, pag. 45). Nella propria relazione finale, datata maggio 1998, l'organo di conciliazione esprimeva comprensione con riguardo alla «perplessità delle autorità britanniche a fronte della proposta dei servizi della Commissione di limitare retroattivamente a 100 ettari la superficie da considerare idonea all'aiuto per una varietà soggetta ad esame». Il detto organo rilevava che un aiuto che finanziasse tutte le spese di produzione della varietà «Klasse» sarebbe stato probabilmente esagerato e che sarebbe potuta quindi risultare legittima una «rettifica relativamente elevata per l'aiuto de quo».

15 La Commissione insisteva tuttavia sulla propria tesi secondo cui una superficie di 100 ettari sarebbe stata ampiamente sufficiente per la conduzione degli esperimenti di cui trattasi. Nella decisione impugnata essa negava il riconoscimento della somma di GBP 869 283, corrispondenti a 1 803 ettari di superficie di piantagione. Avverso tale decisione è diretto il presente ricorso.

Ricorso

16 Il governo del Regno Unito conclude che la Corte voglia annullare la decisione impugnata nella parte in cui esclude dal finanziamento comunitario la somma di GBP 869 282 corrispondente alle somme concesse dalle autorità del Regno Unito in base al regime istituito dal regolamento n. 1164/89, con condanna della Commissione alle spese.

17 La Commissione conclude che la Corte voglia respingere il ricorso del Regno Unito e condannare il ricorrente alle spese.

18 A sostegno della domanda di annullamento il governo del Regno Unito deduce quattro motivi:

— la decisione impugnata si porrebbe in contrasto con il regolamento n. 1164/89, atteso che quest'ultimo non legittimerebbe sotto alcun profilo la limitazione a 100 ettari dell'aiuto spettante in base al regime di cui trattasi;

— la decisione sarebbe illegittima in quanto la Commissione non avrebbe il potere di restringere la sfera di applicazione del regolamento n. 1164/89 senza osservare le procedure previste dall'art. 12 del regolamento n. 1308/70;

— la decisione sarebbe arbitraria e sprovvista di motivazione;

— la decisione costituirebbe in realtà un atto normativo con effetti retroattivi, contrario ai principi della certezza del diritto e della tutela del legittimo affidamento.

19 La Commissione ritiene tutti i detti motivi infondati.

Sul primo, secondo e quarto motivo

20 Con il primo, secondo e quarto motivo, che appare opportuno esaminare congiuntamente, il governo del Regno Unito sostiene che la decisione impugnata sarebbe contraria al regolamento n. 1164/89, atteso che quest'ultimo non conterrebbe alcun elemento che legittimi la limitazione ad una superficie determinata degli aiuti spettanti in base al regime di cui trattasi. Considerato che la varietà «Klasse» sarebbe stata incontestabilmente soggetta ad esame ai fini della sua iscrizione nel catalogo nazionale e che non sarebbe risultato alcun abuso da parte dei coltivatori, gli aiuti in questione versati dalle autorità del Regno Unito ai coltivatori ai sensi delle vigenti disposizione comunitarie dovrebbero essere integralmente rimborsati dalla Commissione.

21 La Commissione avrebbe in realtà introdotto, sotto forma di una decisione amministrativa, una misura normativa avente ad effetto la limitazione della sfera di applicazione del regolamento n. 1164/89. Orbene, la decisione impugnata sarebbe illegittima, in quanto la Commissione non disporrebbe del potere di restringere la sfera di applicazione di tale regolamento senza osservare le procedure previste al riguardo dal regolamento n. 1380/70, vale a dire la consultazione del comitato di gestione del lino e della canapa. Tale procedura non sarebbe stata mai avviata dalla Commissione.

22 Inoltre, la decisione impugnata, essendo retroattiva, violerebbe i principi della certezza del diritto e della tutela del legittimo affidamento. La limitazione a 100

ettari sarebbe stata menzionata per la prima volta nel telefax della Commissione del 18 luglio 1997, quando gli aiuti di cui trattasi erano già stati concessi ai coltivatori, in buona fede e conformemente alla normativa pertinente, nel periodo compreso tra il 1994 e il 1995.

23 Il governo del Regno Unito si richiama alla sentenza della Corte 1° ottobre 1998, causa C-233/96, Danimarca/Commissione (Racc. pag. I-5759, punto 38), a termini della quale la Commissione non può optare, al momento della liquidazione dei conti FEAOG, per un'interpretazione che si discosti dal senso comune delle parole impiegate. Atteso che il tenore del regolamento n. 1164/89 sarebbe chiaro, nel senso che esso non conterrebbe limitazioni, la decisione impugnata, di portata retroattiva, violerebbe i principi della certezza del diritto e della tutela del legittimo affidamento.

24 La Commissione sostiene, anzitutto, di poter legittimamente procedere alla limitazione degli aiuti di cui trattasi. A suo parere, la semina di 1 903 ettari a pretesi fini sperimentali costituirebbe un abuso e non potrebbe essere ricompreso nella sezione «Garanzia» del FEAOG. Se è pur vero che il regolamento n. 1164/89 non limita espressamente la superficie massima seminata a titolo sperimentale, sarebbe chiaro che i produttori non possano produrre, a tal titolo, quantità illimitate, ma che la superficie seminata debba risultare ragionevole e proporzionata alle esigenze scientifiche. In tale contesto si dovrebbe tener conto della direttiva 72/180, che stabilisce i requisiti minimi di semina ai fini dell'ottenimento di dati affidabili e che precisa che due ettari di superficie sperimentali sono sufficienti a tal fine.

25 Inoltre, secondo la Commissione, il regolamento n. 1164/89 riguarderebbe esperimenti scientifici e non esperimenti industriali. Conseguentemente, essa non sarebbe tenuta al rimborso di alcuna somma. Pertanto, la decisione di concedere

un aiuto per esperimenti industriali sino a concorrenza di un massimo di 100 ettari dovrebbe essere considerata quale concessione graziosa.

26 La Commissione sottolinea, infine, che il lino in oggetto non è stato mai assoggettato a trasformazione, essendo invece rimasto sui campi ove è marcito. Gli esperimenti sarebbero quindi rimasti senza esito, circostanza riconosciuta dal governo del Regno Unito con lettera 4 dicembre 1997. Ciò premesso, non vi sarebbe motivo per concedere gli aiuti comunitari, atteso che l'obbligo di trasformare il raccolto sarebbe «inerente» all'art. 2 del regolamento n. 1164/89.

27 La Commissione sostiene che la decisione impugnata poteva essere emanata per mezzo di uno strumento amministrativo nei limiti dei propri poteri in merito e contesta di aver agito in qualità di legislatore.

28 All'udienza la Commissione ha precisato che non intendeva più contestare che esperimenti industriali potessero ricadere nella sfera di applicazione del regolamento n. 1164/89.

29 La Commissione ha tuttavia fatto valere che la limitazione degli aiuti di cui trattasi ad una superficie di 100 ettari sarebbe stata oggetto di accordo tra il Regno Unito e la Commissione, come risulterebbe dal telefax del 18 luglio 1997 indirizzato dalla Commissione alle autorità del Regno Unito.

30 Il Regno Unito, pur ammettendo che avevano effettivamente avuto luogo discussioni inter partes, ha contestato che fosse stato raggiunto un accordo sul

principio della limitazione a 100 ettari. Il telefax della Commissione costituirebbe espressione di una posizione unilaterale in ordine alla quale il governo del Regno Unito non avrebbe espresso il proprio accordo.

31 Quanto a quest'ultimo punto, che appare opportuno esaminare in primo luogo, è sufficiente rilevare che il telefax controverso costituisce unicamente espressione di una posizione unilaterale e che la Commissione non ha prodotto altri elementi di prova al fine di dimostrare il raggiungimento di un accordo. L'argomento della Commissione relativo all'esistenza di un siffatto accordo deve essere quindi respinto. Peraltro, il fatto che il governo del Regno Unito abbia adito nel dicembre del 1997 l'organo di conciliazione avvalora la tesi secondo cui il governo del Regno Unito non aveva espresso il proprio consenso alla limitazione degli aiuti da parte della Commissione nel luglio 1997.

32 In secondo luogo, per quanto attiene all'argomento secondo cui la decisione impugnata sarebbe viziata da illegittimità in quanto la Commissione non avrebbe avuto il diritto di limitare unilateralmente e retroattivamente gli aiuti di cui trattasi ad una superficie massima di 100 ettari, occorre fare anzitutto riferimento al tenore del regolamento n. 1164/89. Né l'art. 2, secondo trattino, del medesimo, ai sensi del quale l'aiuto è concesso per il lino prodotto con le sementi delle varietà sottoposte all'esame delle autorità degli Stati membri ai fini dell'iscrizione nel catalogo nazionale delle varietà, né altre disposizioni del regolamento stesso prevedono una qualsiasi limitazione delle superfici di semina idonee a beneficiare dell'aiuto.

33 Al contrario, dall'evoluzione storica dell'art. 2 del regolamento n. 1164/89, richiamata ai punti 5-8 della presente sentenza, emerge che il secondo trattino di tale articolo è stato espressamente introdotto al fine di incoraggiare lo sviluppo di nuove varietà di lino per mezzo dell'impiego di sementi a titolo sperimentale, sotto il controllo delle autorità nazionali. Se è pur possibile, come sottolineato dalla Commissione all'udienza, che i volumi di produzione a titolo sperimentale abbiano raggiunto livelli assai elevati, motivo che avrebbe determinato l'abrogazione, nel 1997, del secondo trattino dell'art. 2 del regolamento n. 1164/89,

resta il fatto che tale disposizione era applicabile ai fatti di causa, che risalgono all'esercizio finanziario 1995.

34 Una limitazione delle superfici a titolo sperimentale non risulta nemmeno da altre disposizioni legislative applicabili ai fatti di causa. In particolare, la direttiva 72/180, concernente la fissazione dei caratteri e delle condizioni minime per l'esame delle varietà che possono essere ammesse nel catalogo comune delle varietà delle specie delle piante agricole, non presenta alcun nesso con gli aiuti concessi per piantagioni a titolo sperimentale e nulla dice in merito ad una limitazione delle piantagioni stesse.

35 Se è pur vero che il regolamento n. 1164/89 non può consentire la concessione degli aiuti di cui trattasi per semine sperimentali su superfici illimitate, si deve tuttavia sottolineare che gli aiuti sono gestiti sotto il controllo dello Stato membro interessato, che deve vigilare affinché non vengano commessi abusi ed affinché le semine vengano effettuate entro limiti ragionevoli in relazione all'esame previsto. Orbene, con riguardo alle circostanze del caso di specie, nulla induce a ritenere che il Regno Unito abbia violato tale obbligo e che la superficie delle piantagioni di lino della varietà «Klasse» fosse manifestamente eccessiva rispetto agli esami cui le piantagioni stesse erano destinate. In particolare, la contestazione, formulata in termini generici dalla Commissione, secondo cui vi sarebbero stati abusi da parte dei coltivatori, non è stata né provata né tantomeno espressa in termini precisi.

36 Per quanto attiene all'argomento della Commissione secondo cui il lino avrebbe dovuto costituire oggetto di trasformazione affinché le sementi potessero beneficiare degli aiuti, esso risulta privo di fondamento nelle disposizioni pertinenti. Un siffatto obbligo non è «inerente» all'art. 2 del regolamento n. 1164/89, laddove risulta chiaramente dagli artt. 3-8 del regolamento medesimo, che definiscono in dettaglio i requisiti ai fini della concessione dell'aiuto, che l'aiuto stesso è concesso per le superfici seminate e non per la trasformazione del raccolto, che avviene di regola solo vari anni dopo. Inoltre, se vengono concessi aiuti per sementi soggette ad esame, un certo rischio che tali esami risultino negativi e che una trasformazione non possa pertanto aver luogo è

inerente a tale nozione. Questo argomento della Commissione deve essere quindi respinto.

37 Dalle suesposte considerazioni risulta che la decisione impugnata è illegittima nella parte in cui esclude dal finanziamento comunitario le spese dell'importo di GBP 869 283 sostenute dal Regno Unito a titolo di aiuto per il lino tessile, essendo stata emanata in violazione dell'art. 2 del regolamento n. 1164/89. La decisione impugnata deve essere conseguentemente annullata con riguardo a tale parte.

Sul terzo motivo

38 Atteso che dall'esame del primo, secondo e quarto motivo è derivato l'annullamento parziale della decisione impugnata, non occorre procedere all'esame del terzo motivo.

Sulle spese

39 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché il Regno Unito ha chiesto la condanna della Commissione, che è rimasta soccombente, quest'ultima dev'essere condannata alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quinta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) La decisione della Commissione 3 febbraio 1999, 1999/187/CE, relativa alla liquidazione dei conti presentati dagli Stati membri per le spese dell'esercizio finanziario 1995 finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione «Garanzia», è annullata nella parte in cui esclude dal finanziamento comunitario le spese dell'importo di GBP 869 283 sostenute dal Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord nell'ambito del regime istituito dal regolamento (CEE) della Commissione 28 aprile 1989, n. 1164, relativo alle modalità d'applicazione concernenti l'aiuto per il lino tessile e la canapa.

2) La Commissione delle Comunità europee è condannata alle spese.

Edward Sevón Jann

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 9 novembre 2000.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Quinta Sezione

A. La Pergola