

SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

23 febbraio 2006*

Nei procedimenti riuniti C-346/03 e C-529/03,

aventi ad oggetto le domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dal Tribunale di Cagliari, sezione civile (Italia), con decisioni 29 aprile e 20 ottobre 2003, pervenute in cancelleria, rispettivamente, il 6 agosto e il 19 dicembre 2003, nelle cause

Giuseppe Atzeni e altri (C-346/03),

Marco Scalas, Renato Lilliu (C-529/03)

contro

Regione autonoma della Sardegna,

* Lingua processuale: l'italiano.

LA CORTE (Terza Sezione),

composta dal sig. A. Rosas, presidente di sezione, dai sigg. A. La Pergola, J.-P. Puissochet, S. von Bahr (relatore) e A. Ó Caoimh, giudici,

avvocato generale: sig. D. Ruiz-Jarabo Colomer

cancelliere: sig.ra L. Hewlett, amministratore principale,

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 16 febbraio 2005,

considerate le osservazioni presentate:

- per il sig. Atzeni e a., dagli avv.ti G. Dore e F. Ciulli;
- per i sigg. Scalas e Lilliu, dagli avv.ti G. Dore, F. Ciulli e A. Miglior;
- per la Regione autonoma della Sardegna, dalle avvocatesse A. Camba e S. Trincas;
- per la Commissione delle Comunità europee, dal sig. V. Di Bucci, in qualità di agente,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 28 aprile 2005,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Le domande di pronuncia pregiudiziale vertono sulla validità della decisione della Commissione 16 aprile 1997, 97/612/CE, relativa ad aiuti concessi dalla Regione Sardegna (Italia) nel settore agricolo (GU L 248, pag. 27; in prosieguo: la «decisione contestata»).

- 2 Queste domande sono state presentate nell'ambito di due controversie che vedono, da una parte, il sig. Atzeni e a. (in prosieguo: «Atzeni e a.») e, dall'altra, i sigg. Scalas e Lilliu (in prosieguo: «Scalas e Lilliu») contrapposti alla Regione autonoma della Sardegna (in prosieguo: la «Regione») in ordine al rimborso, richiesto da quest'ultima, di aiuti già versati agli interessati e all'interruzione del versamento di aiuti supplementari.

Il contesto normativo nazionale e gli aiuti concessi

- 3 L'art. 5 della legge regionale 13 dicembre 1988, n. 44 (in prosieguo: la «legge n. 44/88»), aveva istituito un regime di aiuti a favore di aziende agricole la cui situazione finanziaria fosse stata pregiudicata da circostanze avverse, sotto forma di mutui a tasso agevolato al fine di consentire a tali aziende di ricostituire la loro liquidità. Tali mutui dovevano essere impiegati per consolidare le passività a breve termine delle aziende interessate ed erano di una durata massima di quindici anni.

- 4 La Giunta regionale determinava le modalità pratiche di concessione di tali aiuti e, in particolare, le circostanze avverse che giustificavano l'intervento della Regione, i settori di intervento, l'importo dell'aiuto rispetto all'indebitamento dell'azienda e la durata del mutuo.

- 5 A partire dal 1988, la Giunta regionale ha deciso a quattro riprese, in applicazione dell'art. 5 della legge n. 44/88, di concedere aiuti sotto forma di mutui a tasso agevolato (in prosieguo, collettivamente, le «quattro misure di aiuto»).

- 6 Il 30 dicembre 1988, una prima misura di aiuto è stata adottata a favore dei prodotti agricoli coltivati in serra. La circostanza avversa che giustificava l'intervento della Regione è stata costituita dal tracollo dei prezzi di tali prodotti. L'unica condizione fissata per l'attribuzione dell'aiuto era legata all'indebitamento a breve termine dell'azienda. Quest'ultimo doveva superare il 75 % del valore della produzione lorda dell'azienda durante l'anno considerato.

- 7 Il 27 giugno 1990, una seconda misura di aiuto ha interessato le aziende silvicole proprietarie di piantagioni che non potevano ancora formare oggetto di un taglio redditizio. L'aiuto era diretto a sanare e/o a consolidare i debiti di tali aziende, scaduti prima del 30 giugno 1990, risultanti da investimenti, dalla gestione degli impianti, dagli scoperti bancari nonché dal pagamento delle retribuzioni, dai canoni di locazione e dalle somme dovute ai fornitori. L'indebitamento a breve termine doveva essere pari o superiore al 75 % della produzione lorda dell'azienda interessata durante l'anno considerato. La durata del mutuo era fissata in tredici anni e comprendeva un periodo di preammortamento di tre anni.

- 8 Il 20 novembre 1990, una terza misura di aiuto ha riguardato gli allevatori di conigli che, in conseguenza di un'epizootia che aveva imperversato nella regione nella primavera del 1990, avevano perduto almeno il 20 % dei loro capi. I mutui a tasso

agevolato della durata di quindici anni, di cui tre anni di preammortamento, potevano coprire due annualità o quattro semestri di prestiti a lungo termine già contratti, più un importo equivalente al fabbisogno finanziario delle aziende interessate durante un anno.

- 9 La quarta misura di aiuto, decisa il 26 giugno 1992, ha riguardato tutte le aziende agricole indebitate per le condizioni del mercato sempre più sfavorevoli e per le difficoltà conseguenti ad avversità climatiche. L'indebitamento a breve termine di tali aziende doveva essere almeno pari al 51 % della loro produzione lorda del 1991. La durata del prestito accordato era di quindici anni, comprendenti un periodo di preammortamento di tre anni. L'indebitamento teneva conto dei prestiti di durata inferiore a dodici mesi in corso nel 1991, anche se erano stati rimborsati in seguito, e delle rate dei finanziamenti pluriennali scadute o pagate nel 1991, oppure scadute negli anni precedenti e non pagate.

- 10 L'aiuto ottenuto in applicazione di questa quarta misura poteva essere utilizzato per coprire i mutui di gestione a tasso agevolato, i debiti risultanti dai prestiti a medio termine, ad esclusione di quelli contratti per l'acquisto di macchinari agricoli, e le rate di mutui pluriennali a tasso agevolato concessi dalla Regione in seguito a calamità naturali.

Il procedimento dinanzi alla Commissione delle Comunità europee

- 11 Con lettera 1° settembre 1992, la Repubblica italiana ha notificato alla Commissione, ai sensi dell'art. 93, n. 3, del Trattato CE (divenuto art. 88, n. 3, CE), la legge regionale 27 agosto 1992, n. 17 (in prosieguo: la «legge n. 17/92»).

- 12 L'art. 12 della legge n. 17/92 ha modificato l'art. 5 della legge n. 44/88, la quale non era stata notificata alla Commissione.
- 13 Con lettera 1° agosto 1994, tale istituzione ha comunicato alla Repubblica italiana la sua decisione di avviare il procedimento di cui all'art. 93, n. 2, del Trattato nei confronti dell'art. 5 della legge n. 44/88 e delle quattro misure di aiuto.
- 14 Il governo italiano ha presentato osservazioni con lettere 30 gennaio, 25 agosto e 1° dicembre 1995.
- 15 La Commissione ha adottato la decisione contestata il 16 aprile 1997.

La decisione contestata

- 16 All'art. 1 della decisione contestata, la Commissione ha considerato che gli aiuti concessi dalla Regione, in applicazione dell'art. 5 della legge n. 44/88 e delle quattro misure di aiuto, erano illegali in quanto non erano stati notificati alla Commissione in fase di progetto ed erano incompatibili con il mercato comune con riferimento alle disposizioni dell'art. 92, nn. 1-3, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 87, nn. 1-3, CE).
- 17 All'art. 2 della decisione contestata, la Commissione ha specificato che la Repubblica italiana era tenuta ad abolire i detti aiuti entro il termine di due mesi dalla data di

notifica di tale decisione e ad adottare le misure necessarie al fine di recuperare gli importi già versati entro il termine di sei mesi dalla stessa data.

Le cause principali e le questioni pregiudiziali

- ¹⁸ A seguito dell'emanazione della decisione contestata, il Consiglio regionale ha abrogato l'art. 5 della legge n. 44/88 e ha adottato, il 18 dicembre 1997, i decreti di revoca degli aiuti già accordati (in prosieguo: i «decreti del dicembre 1997»).

Causa C-346/03

- ¹⁹ Con atto 23 gennaio 2002, Atzeni e a., proprietari di aziende agricole, hanno adito il Tribunale di Cagliari al fine di far dichiarare, in via principale, che i decreti del dicembre 1997 non erano applicabili e di costringere la Regione a versare loro gli importi degli aiuti che rimanevano da pagare a titolo delle quattro misure di aiuto.
- ²⁰ In subordine, Atzeni e a. hanno chiesto che fosse accertata la violazione da parte della Regione della normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato e di diversi principi, in particolare quelli di trasparenza e di buona amministrazione. Essi hanno altresì chiesto la condanna della Regione a risarcire il danno che essa avrebbe causato loro, da una parte, omettendo di informarli dell'avvio del procedimento di cui all'art. 93, n. 2, del Trattato nonché dell'emanazione della decisione contestata e, dall'altra, comunicando loro i decreti del mese di dicembre 1997 solo il 16 novembre 2001.

21 Il giudice del rinvio ha ritenuto necessario interpellare la Corte sulla legittimità della decisione contestata, che costituisce il fondamento dei decreti del dicembre 1997. Di conseguenza il Tribunale di Cagliari ha deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«[Se la validità della decisione contestata sia inficiata] alla luce dei seguenti vizi:

- a) incompetenza della Commissione ad emettere la decisione [contestata] per violazione del combinato disposto degli artt. [38, 40 e 43 del Trattato CE (divenuti, in seguito a modifica, artt. 32 CE, 34 CE e 37 CE), 39, 41, 42 e 46 del Trattato CE (divenuti artt. 33 CE, 35 CE, 36 CE e 38 CE)];
- b) violazione delle norme che disciplinano il procedimento ai sensi dell'art. [93, n. 1, del Trattato];
- c) violazione delle norme che disciplinano il procedimento ai sensi dell'art. [93, nn. 2 e 3, del Trattato];
- d) difetto di motivazione della decisione ai sensi del combinato disposto degli artt. [190 del Trattato CE (divenuto art. 253 CE), 93, n. 3, e 92, n. 1, del Trattato];
- e) violazione e falsa applicazione del Reg. n. 797/85 del Consiglio, relativo al miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie;

- f) violazione ed inosservanza delle “prassi previste per gli aiuti alle aziende agricole in difficoltà” e degli “orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà”».

Causa C-529/03

- ²² Con atto del 31 luglio 2002, Scalas e Lilliu, agenti in qualità di mandatarî di 389 persone, hanno adito il Tribunale di Cagliari al fine, in via principale, di far dichiarare l’insussistenza di un obbligo di rimborso degli aiuti concessi dalla Regione in applicazione delle quattro misure di aiuto o, in subordine, di veder condannare quest’ultima a risarcire il danno subito dagli agricoltori interessati.
- ²³ Il Tribunale di Cagliari ha deciso di sospendere il giudizio e di chiedere alla Corte di esaminare la legittimità della decisione contestata con riferimento ai sei punti sollevati nella causa C-346/03 e ricordati al punto 21 della presente sentenza, nonché a tre questioni pregiudiziali che possono essere così formulate:
- 1) Se la decisione contestata violi il principio di tutela del legittimo affidamento alla luce del tempo trascorso tra le quattro fasi successive, e cioè la pubblicazione della legge n. 44/88, nel 1988, l’avvio del procedimento di infrazione, nel 1994, l’adozione della decisione contestata, nel 1997, e la notifica della richiesta di rimborso agli agricoltori, nel novembre 2001.
 - 2) Se la decisione contestata sia insufficientemente motivata nella parte in cui vi si afferma che gli aiuti controversi sono «atti a falsare la concorrenza e ad alterare gli scambi intracomunitari» senza esaminare la forma concreta di ciascuno degli

aiuti attribuiti, né tener conto del fatto che le condizioni economiche e sociali della Sardegna impediscono che le produzioni agricole locali possano perturbare o minacciare di perturbare la concorrenza negli Stati membri, né inoltre prendere in esame la grave situazione locale in materia di disoccupazione, né infine indicare una valida ragione per l'esclusione degli aiuti destinati ad ovviare alla conseguenze derivate da calamità naturali o altri eventi eccezionali.

- 3) Se la decisione contestata presenti altresì una carenza di motivazione nella parte in cui gli aiuti concessi vi sono qualificati come «aiuti al funzionamento», vertenti su debiti a breve termine, senza tener conto del fatto che essi mirano a una nuova programmazione a lungo termine di debiti già esistenti e non onorati a causa di difficoltà conseguite a fattori esterni all'azienda, come eccezionali avversità atmosferiche.

²⁴ Con ordinanza 6 maggio 2004, le cause C-346/03 e C-529/03 sono state riunite ai fini della fase orale e della sentenza.

Sulla domanda di riapertura della fase orale

²⁵ Con lettera 19 settembre 2005, Atzeni e a. come pure Scalas e Lilliu hanno chiesto alla Corte di ordinare, in applicazione dell'art. 61 del regolamento di procedura, la riapertura della fase orale. Essi hanno motivato la loro domanda facendo valere la complessità della controversia nella causa principale nonché il loro disaccordo nei confronti delle conclusioni dell'avvocato generale.

- 26 A questo proposito, si deve ricordare che la Corte può, d'ufficio o su proposta dell'avvocato generale, ovvero su domanda delle parti, riaprire la fase orale del procedimento, qualora ritenga di non avere sufficienti chiarimenti o che la causa debba essere decisa sulla base di un argomento che non è stato oggetto di discussione tra le parti (v. sentenze 19 febbraio 2002, causa C-309/99, *Wouters e a.*, Racc. pag. I-1577, punto 42, e 14 dicembre 2004, causa C-210/03, *Swedish Match*, Racc. pag. I-11893, punto 25).
- 27 Nella fattispecie, *Atzeni e a. come pure Scalas e Lilliu* non hanno fatto valere alcun motivo che giustifichi la riapertura della fase orale e la Corte, sentito l'avvocato generale, considera che essa dispone di tutti gli elementi necessari per risolvere le questioni proposte. Di conseguenza, occorre respingere tale domanda di riapertura della fase orale.

Sulle questioni pregiudiziali

Osservazioni preliminari

- 28 Con le sue questioni, riportate ai punti 21 e 23 della presente sentenza, il Tribunale di Cagliari interpella la Corte, in sostanza, sulla validità della decisione contestata con riguardo ai seguenti punti, che corrispondono a quelli sollevati nelle dette questioni:

— il fondamento normativo della decisione contestata e i suoi riflessi sulla competenza della Commissione ad adottare tale decisione [C-346/03, lett. a)];

- la mancata applicazione dell'art. 93, n. 1, del Trattato, relativo agli aiuti esistenti [C-346/03, lett. b)];

- la durata eccessiva del procedimento, che arreca pregiudizio alla regolarità di quest'ultimo e al legittimo affidamento dei beneficiari degli aiuti [C-346/03, lett. c), e C-529/03, prima questione];

- l'insufficiente motivazione ed errori di valutazione per quanto riguarda la compatibilità delle quattro misure di aiuto con il mercato comune [C-346/03, lett. d), e) e f), nonché C-529/03, questioni seconda e terza].

²⁹ Inoltre, il Tribunale di Cagliari si pone la questione della ricevibilità delle questioni pregiudiziali. Viste le osservazioni del giudice del rinvio e quelle presentate da Scalas e Lilliu nonché dalla Commissione al riguardo, occorre esaminare anzitutto tale aspetto.

Sulla ricevibilità delle questioni pregiudiziali

³⁰ La questione della ricevibilità delle questioni pregiudiziali si trova posta nella misura in cui Atzeni e a. hanno già proposto, il 25 gennaio 2002, un ricorso di annullamento della decisione contestata dinanzi al Tribunale di primo grado delle Comunità europee. Con ordinanza 29 maggio 2002, causa T-21/02, Atzeni e a./Commissione (non pubblicata nella Raccolta), il Tribunale ha dichiarato il ricorso irricevibile a causa del suo carattere tardivo, senza tuttavia pronunciarsi sul secondo motivo di irricevibilità sollevato dalla Commissione, motivo vertente sulla mancanza di legittimazione ad agire dei ricorrenti dinanzi al Tribunale. Orbene, se questi ultimi avessero avuto tale legittimazione, ma avessero semplicemente ommesso di proporre il

loro ricorso entro i termini prescritti, le presenti domande di pronuncia pregiudiziale, relative alla validità della decisione contestata, sarebbero irricevibili dinanzi alla Corte.

31 Infatti, si deve ricordare che le esigenze di certezza del diritto, e più in particolare quelle che derivano dal principio dell'autorità di cosa giudicata, inducono ad escludere che il beneficiario di un aiuto oggetto di una decisione della Commissione adottata in forza dell'art. 93 del Trattato, che avrebbe potuto impugnare tale decisione e che ha lasciato decorrere il termine imperativo all'uopo prescritto dall'art. 173, quinto comma, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 230, quinto comma, CE), possa contestare la legittimità della medesima dinanzi ai giudici nazionali nell'ambito di un ricorso proposto avverso i provvedimenti presi dalle autorità nazionali in esecuzione di questa decisione. Ammettere che in circostanze del genere l'interessato possa, dinanzi al giudice nazionale, opporsi all'esecuzione della decisione eccependo l'illegittimità di quest'ultima equivarrebbe a riconoscergli la possibilità di eludere il carattere definitivo della decisione nei suoi confronti dopo la scadenza dei termini di ricorso (v. sentenza 9 marzo 1994, causa C-188/92, TWD Textilwerke Deggendorf, Racc. pag. I-833, punti 17 e 18).

32 Si deve rilevare che nella causa all'origine della citata sentenza TWD Textilwerke Deggendorf la decisione della Commissione diretta allo Stato membro interessato menzionava espressamente il beneficiario dell'aiuto individuale controverso e tale Stato aveva comunicato a tale beneficiario la detta decisione precisandogli che esso poteva proporre un ricorso di annullamento nei confronti di quest'ultima.

33 Nelle controversie a quibus, invece, la decisione contestata, diretta alla Repubblica italiana, verte su regimi di aiuti destinati a categorie di persone definite in maniera generale e non a beneficiari espressamente identificati. Per giunta, tale decisione non è stata notificata da tale Stato membro ad Atzeni e a. né ad alcun altro beneficiario degli aiuti controversi.

34 Così, contrariamente alle circostanze all'origine della citata sentenza TWD Textilwerke Deggendorf, non era manifesto che un ricorso di annullamento nei confronti della decisione contestata proposto dai beneficiari delle quattro misure di aiuto sarebbe stato ricevibile. Le domande di pronuncia pregiudiziale sono pertanto da considerare ricevibili.

Per quanto riguarda il fondamento normativo della decisione contestata e i suoi riflessi sulla competenza della Commissione ad adottare tale decisione

Osservazioni presentate alla Corte

35 Scalas e Lilliu sostengono che le norme in materia di concorrenza, in particolare quelle stabilite agli artt. 92 e 93 del Trattato, non sono applicabili al settore agricolo. Facendo riferimento all'art. 42 del Trattato, essi fanno valere che tali norme sono applicabili solo nella misura determinata dal Consiglio dell'Unione europea. Orbene, il regolamento del Consiglio 4 aprile 1962, n. 26, relativo all'applicazione di alcune regole di concorrenza alla produzione e al commercio dei prodotti agricoli (GU 1962, n. 30, pag. 993), adottato sul fondamento dell'art. 42 del Trattato CEE (divenuto art. 42 del Trattato CE), prevederebbe solo un'applicazione molto limitata delle disposizioni del Trattato sugli aiuti di Stato nel settore agricolo. Ne risulterebbe che la Commissione non era competente ad avviare il procedimento di cui all'art. 93, n. 2, del Trattato né ad adottare la decisione contestata, diretta all'abolizione degli aiuti concessi.

36 La Commissione sostiene che l'insieme delle norme del Trattato sugli aiuti di Stato contenute negli artt. 92 e 93 del Trattato si applica alle quattro misure di aiuto:

- gli aiuti agli allevatori di conigli sarebbero soggetti a tali norme in forza del regolamento (CEE) del Consiglio 28 giugno 1968, n. 827, relativo all'organizzazione comune dei mercati per taluni prodotti elencati nell'allegato II del Trattato (GU L 151, pag. 16);

- gli aiuti alle aziende silvicole rientrerebbero direttamente nell'ambito di applicazione di tali norme;

- gli aiuti alla produzione in serra e gli aiuti alle aziende agricole indebitate dovrebbero rispettare le dette norme vuoi perché essi si riferiscono a prodotti disciplinati da un'organizzazione comune dei mercati e sarebbero soggetti a queste stesse norme in forza del regolamento che istituisce tale organizzazione, vuoi perché essi rientrerebbero nell'ambito di applicazione del regolamento (CEE) del Consiglio 12 marzo 1985, n. 797, relativo al miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie (GU L 93, pag. 1), o di quello che lo ha sostituito, e cioè il regolamento (CEE) del Consiglio 15 luglio 1991, n. 2328 (GU L 218, pag. 1).

Risposta della Corte

- ³⁷ Dalle disposizioni dell'art. 42 del Trattato risulta che le norme in materia di concorrenza sono applicabili alla produzione e al commercio dei prodotti agricoli, quali definiti all'art. 38 del Trattato, solo nella misura determinata dal Consiglio.
- ³⁸ Quest'ultimo ha adottato vari regolamenti.
- ³⁹ Innanzi tutto, il regolamento n. 26 prevede un'applicazione delle disposizioni del Trattato sugli aiuti di Stato nel settore agricolo limitata a quelle contenute all'art. 93, nn. 1 e 3, prima frase, del Trattato. Ne deriva che, nel caso di prodotti rientranti nell'ambito di applicazione di tale regolamento, la Commissione non dispone del potere di avviare il procedimento di cui al n. 2 dello stesso articolo. Essa è unicamente legittimata a presentare le sue osservazioni e non ad opporsi alla concessione degli aiuti controversi.

- 40 Inoltre, quando i regolamenti relativi all'organizzazione comune dei mercati sono stati adottati, il che è avvenuto per la maggior parte dei prodotti agricoli ai sensi dell'art. 38 del Trattato, tali regolamenti hanno previsto che tutte le norme del Trattato sugli aiuti di Stato figuranti agli artt. 92, 93 e 94 del Trattato CE (divenuto art. 89 CE) erano applicabili salvo alcuni limiti eventuali. Di conseguenza, solo i prodotti agricoli non soggetti ad un'organizzazione comune dei mercati rientrano nell'ambito di applicazione delle disposizioni del Trattato sugli aiuti di Stato la cui applicazione è limitata dal regolamento n. 26.
- 41 Infine, sono stati adottati diversi altri regolamenti, in particolare il regolamento n. 797/85, contenente disposizioni relative alla concessione di aiuti di Stato dalle quali risulta che le misure di aiuto che si scostano dalla norme previste nel detto regolamento possono tuttavia essere permesse a condizione che esse siano adottate in conformità degli artt. 92-94 del Trattato.
- 42 È importante, di conseguenza, determinare se i prodotti interessati dalle quattro misure di aiuto siano prodotti agricoli ai sensi dell'art. 38 del Trattato e, in questa ipotesi, in che misura siano soggetti alle disposizioni del Trattato in materia di aiuti di Stato.
- 43 Innanzi tutto, la misura di aiuto alle aziende silvicole riguarda un settore, quello delle foreste, che non è menzionato nell'elenco dei prodotti agricoli di cui all'allegato II del Trattato e non verte quindi su un prodotto agricolo ai sensi dell'art. 38 del Trattato. Gli aiuti alle aziende silvicole non formano quindi oggetto di un regime specifico e sono, di conseguenza, pienamente soggetti alle disposizioni degli artt. 92 e 93 del Trattato.
- 44 In secondo luogo, la misura di aiuto nei confronti degli allevatori di conigli riguarda un prodotto agricolo che ha formato oggetto di un'organizzazione comune di mercato istituita dal regolamento n. 827/68. L'art. 5 di tale regolamento prevede che gli artt. 92 e 93 del Trattato sono applicabili alla produzione e al commercio di tale prodotto, senza limitazioni.

- 45 Infine, le altre due misure d'aiuto riguardano, da una parte, la produzione in serra nonché, dall'altra, le aziende agricole indebitate e possono pertanto interessare una grande varietà di prodotti agricoli.
- 46 Non è stato sostenuto che tali misure riguardassero prodotti agricoli non soggetti ad un'organizzazione comune di mercato e, di conseguenza, rientranti nell'ambito di applicazione delle disposizioni del Trattato in materia di aiuti di Stato la cui applicazione è stata limitata dal regolamento n. 26.
- 47 Per quanto riguarda più in particolare gli aiuti alle aziende agricole indebitate, essi non riguardano prodotti specifici e costituiscono invece aiuti generici a tali aziende. A questo titolo, essi potrebbero entrare, in particolare, nell'ambito di applicazione del regolamento n. 797/85, il cui art. 31 rinvia, in ogni caso, alle disposizioni del Trattato relative agli aiuti di Stato.
- 48 Di conseguenza, esaminando le quattro misure di aiuto alla luce degli artt. 92 e 93 del Trattato, la Commissione non ha basato la decisione contestata su un fondamento normativo erraneo e non era incompetente ad adottare tale decisione.

Per quanto riguarda la mancata applicazione dell'art. 93, n. 1, del Trattato, relativo agli aiuti esistenti

Osservazioni presentate alla Corte

- 49 Scalas e Lilliu sostengono che le quattro misure di aiuto si basano non soltanto sulla legge n. 44/88, ma anche su una legge anteriore, del 1928, che è citata nella legge

n. 44/88. Di conseguenza, la Commissione non avrebbe dovuto esaminare tali misure basandosi sulle disposizioni dell'art. 93, n. 3, del Trattato, relative agli aiuti nuovi, ma su quelle dell'art. 93, n. 1, del Trattato, applicabili ai regimi di aiuto esistenti. In forza di queste ultime, gli aiuti rientranti nelle quattro misure controverse nelle cause principali avrebbero potuto essere legittimamente versati sino all'adozione da parte della Commissione della decisione contestata e non dovrebbero quindi dar luogo a rimborso.

50 La Commissione sostiene che tale argomento è infondato.

Risposta della Corte

51 Devono essere considerate come aiuti nuovi le misure adottate dopo l'entrata in vigore del Trattato e dirette ad istituire o modificare aiuti, fermo restando che le modifiche possono riguardare aiuti esistenti o progetti iniziali notificati alla Commissione (v., in questo senso, sentenza 17 giugno 1999, causa C-295/97, Piaggio, Racc. pag. I-3735, punto 48).

52 Di conseguenza, la semplice menzione, nella legge n. 44/88, di una legge del 1928 non basta in alcun modo a dimostrare che le quattro misure d'aiuto siano fondate su tale legge del 1928 e costituiscano aiuti esistenti, dato che la detta legge è stata modificata e integrata successivamente.

53 Risulta, nella fattispecie, dalle informazioni presentate alla Corte che le quattro misure d'aiuto sono direttamente fondate sull'art. 5 della legge n. 44/88, che permette la concessione di mutui a tasso agevolato destinati a ricostituire la liquidità delle aziende agricole la cui situazione ha subito un pregiudizio per effetto di circostanze avverse.

- 54 Ne consegue che gli aiuti controversi nelle cause principali costituiscono aiuti nuovi e non aiuti esistenti e che la Commissione non ha commesso errori non fondandosi sulle disposizioni dell'art. 93, n. 1, del Trattato.

Per quanto riguarda la pretesa durata eccessiva del procedimento recante pregiudizio alla regolarità di quest'ultimo e al principio di tutela del legittimo affidamento

Osservazioni presentate alla Corte

- 55 Scalas e Lilliu sostengono che la Commissione ha dato prova di una lentezza eccessiva nell'esame degli aiuti controversi nelle cause principali. La Commissione avrebbe dovuto procedere senza indugio a tale esame, non appena ricevuta comunicazione della legge n. 44/88 con lettera 1° settembre 1992. Essi ritengono così che tale istituzione avrebbe dovuto dare un parere sulle quattro misure d'aiuto entro i due mesi dalla data di ricezione della detta lettera e ingiungere alla Repubblica italiana di sospendere immediatamente il versamento degli aiuti.
- 56 Invece, la Commissione avrebbe innanzi tutto lasciato trascorrere un periodo di due anni prima di avviare, nel 1994, un procedimento di indagine formale, poi un periodo di tre anni prima di adottare, nel 1997, la decisione contestata. Così sarebbero trascorsi oltre nove anni tra l'istituzione del regime di aiuti nel 1988, da una parte, e l'adozione di tale decisione, dall'altra, nonché oltre tredici anni tra la data di tale istituzione e la notifica, nel novembre 2001, dei decreti del mese di dicembre 1997 agli interessati. Scalas e Lilliu sostengono che tali ritardi hanno leso il principio della tutela del legittimo affidamento.

57 La Commissione ritiene infondate le censure di tardività formulate nei suoi confronti e fa valere che il governo italiano è responsabile di vari ritardi. Quest'ultimo, in due occasioni, avrebbe risposto alle domande della Commissione dopo cinque e dopo sei mesi.

Risposta della Corte

58 Quanto ad una pretesa irregolarità procedurale causata da ritardi eccessivi della Commissione nell'esame delle quattro misure d'aiuto, occorre constatare, in primo luogo, che vari ritardi sono imputabili al governo italiano.

59 Così, proprio questo governo ha omesso di notificare alla Commissione la legge n. 44/88 prima della sua adozione e ha lasciato trascorrere un periodo di quasi quattro anni prima di informare la Commissione dell'adozione di tale legge.

60 Risulta altresì dai fascicoli presentati dinanzi alla Corte che la Commissione non era in grado di pronunciarsi sulla validità del regime di aiuti previsto dalla detta legge esaminando unicamente il testo di quest'ultima. Tale istituzione ha avuto bisogno di altre informazioni di cui ha sollecitato la comunicazione da parte del governo italiano. Orbene, quest'ultimo ha tardato più volte, talora per parecchi mesi, a rispondere alle domande della Commissione.

61 In secondo luogo, anche se la procedura di esame, da parte della Commissione, della legge n. 44/88 e delle quattro misure di aiuto sembra essere stata relativamente lunga, si deve ricordare che sino all'adozione del regolamento del Consiglio 22 marzo 1999, n. 659, recante modalità di applicazione dell'art. 93 del Trattato (GU L

83, pag. 1), la Commissione non era soggetta a termini specifici. In mancanza di norme al riguardo, la Commissione doveva tuttavia preoccuparsi di non ritardare indefinitamente l'esercizio dei suoi poteri al fine di rispettare l'esigenza fondamentale della certezza del diritto (v. sentenza 24 settembre 2002, cause riunite C-74/00 P e C-75/00 P, Falck e Acciaierie di Bolzano/Commissione, Racc. pag. I-7869, punto 140).

62 A questo proposito, come rilevato dall'avvocato generale nel suo esame dei periodi trascorsi, ai paragrafi 160-167 delle sue conclusioni, l'esame dello svolgimento del procedimento non ha rilevato un ritardo tale da violare quest'obbligo fondamentale. In particolare, una prima tappa di due anni, dal 1992 al 1994, si è rivelata necessaria per raccogliere i fatti pertinenti, dato che il governo italiano non ha spontaneamente notificato la legge n. 44/88 e le quattro misure di aiuto. Una seconda tappa, che si è iniziata nel 1994, è proseguita sino all'adozione, nel 1997, della decisione contestata. Nel corso di questa seconda tappa, la Commissione ha ritenuto utile chiedere chiarimenti al detto governo, a più riprese, a seguito in particolare della modifica della normativa italiana nel corso dell'ultimo trimestre del 1995.

63 Quanto ad una pretesa violazione del principio di tutela del legittimo affidamento, è importante ricordare la giurisprudenza costante della Corte in materia di aiuti.

64 Tenuto conto del carattere imperativo della vigilanza sugli aiuti statali operata dalla Commissione ai sensi dell'art. 93 del Trattato, le imprese beneficiarie di un aiuto possono fare legittimo affidamento, in linea di principio, sulla regolarità dell'aiuto solamente qualora quest'ultimo sia stato concesso nel rispetto della procedura prevista dal menzionato articolo. Un operatore economico diligente, infatti, deve normalmente essere in grado di accertarsi che tale procedura sia stata rispettata (v. sentenza 20 marzo 1997, causa C-24/95, Alcan Deutschland, Racc. pag. I-1591, punto 25).

- 65 Quando un aiuto è stato versato senza previa notifica alla Commissione ed è pertanto illegittimo in forza dell'art. 93, n. 3, del Trattato, il beneficiario dell'aiuto non può riporre, a quel punto, alcun legittimo affidamento nella regolarità della concessione dello stesso (v. sentenze *Alcan Deutschland*, cit., punti 30 e 31, nonché 11 novembre 2004, cause riunite C-183/02 P e C-187/02 P, *Demesa e Territorio Histórico de Álava/Commissione*, Racc. pag. I-10609, punto 45).
- 66 Di conseguenza, nella misura in cui la legge n. 44/88 non era stata debitamente notificata alla Commissione, gli agricoltori sardi interessati non potevano fare alcun affidamento sulla legittimità degli aiuti loro concessi e l'asserita lentezza del procedimento non ha potuto far sorgere un siffatto affidamento.
- 67 Ne consegue che nessun ritardo eccessivo tale da costituire un'irregolarità procedurale o da violare il principio di tutela del legittimo affidamento è stato dimostrato.

Per quanto riguarda la pretesa insufficienza di motivazione e l'asserito errore di valutazione quanto alla compatibilità degli aiuti con il mercato comune

Osservazioni preliminari

- 68 Il giudice del rinvio chiede alla Corte di verificare la validità della decisione contestata con riguardo, in primo luogo, all'obbligo di motivazione e, in secondo luogo, alla valutazione della compatibilità degli aiuti controversi nelle cause principali con il mercato comune. Per quanto riguarda il secondo punto, il detto giudice cerca di stabilire se la Commissione abbia operato tale valutazione rispettando in particolare le disposizioni dell'art. 92, nn. 2, lett. b), e 3, lett. a), del Trattato tenuto conto, da un lato, della prassi della Commissione in questo settore al

momento dell'avvio del procedimento (in prosieguo, conformemente all'espressione utilizzata nella decisione contestata: la «prassi speciale della Commissione per gli aiuti alle imprese agricole in difficoltà») e, dall'altro, degli orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà (GU 1994, C 368, pag. 12; in prosieguo: gli «orientamenti»). Il giudice del rinvio pone altresì la questione della violazione, da parte della decisione contestata, del regolamento n. 797/85.

Osservazioni presentate alla Corte

- 69 Scalas e Lilliu sostengono che la decisione contestata è insufficientemente motivata nella misura in cui essa non comporta la menzione del modo in cui gli aiuti controversi nella causa principale hanno pregiudicato o hanno minacciato di pregiudicare la concorrenza. In particolare, l'analisi degli effetti della detta decisione sulla concorrenza sarebbe incompleta poiché non conterrebbe alcuna descrizione del mercato.
- 70 La decisione contestata sarebbe altresì insufficientemente motivata per quanto riguarda l'incidenza sugli scambi. Scalas e Lilliu sottolineano al riguardo che, tenuto conto della situazione economica e sociale della Sardegna, è escluso che gli scambi possano essere pregiudicati dai detti aiuti.
- 71 Scalas e Lilliu sostengono che, in ogni caso, i detti aiuti sono compatibili con l'art. 92, nn. 2, lett. b), e 3, lett. a) e c), del Trattato. La Commissione avrebbe anche applicato in maniera non corretta i criteri derivanti dalla prassi speciale della Commissione per gli aiuti alle aziende agricole in difficoltà nonché dagli orientamenti, i quali non avrebbero, in ogni caso, effetto vincolante. D'altro canto, la Commissione farebbe un'applicazione erronea delle direttive del Consiglio 17 aprile 1972, 72/159/CEE, relativa all'ammodernamento delle aziende agricole (GU L 96, pag. 1), e 28 aprile 1975, 75/268/CEE, sull'agricoltura di montagna e di talune zone svantaggiate (GU L 128, pag. 1), nonché del regolamento n. 797/85.

72 La Commissione sostiene che la decisione contestata soddisfa pienamente le esigenze richieste in materia di motivazione. Quanto alla compatibilità degli aiuti di cui trattasi nelle cause principali con il mercato comune, essa precisa che i criteri che permetterebbero agli aiuti controversi di rientrare nell'ambito di applicazione dell'art. 92, nn. 2, lett. b), e 3, del Trattato non sono soddisfatti.

Risposta della Corte

73 Per quanto riguarda l'obbligo di motivazione, imposto dall'art. 190 del Trattato, quest'ultima dev'essere adeguata alla natura dell'atto in questione e deve far apparire in forma chiara e inequivocabile l'iter logico seguito dall'istituzione da cui esso promana, in modo da consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e permettere al giudice competente di esercitare il proprio controllo. In funzione delle circostanze del caso, la motivazione non deve necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti, in quanto l'accertamento se la motivazione di un atto soddisfi i requisiti di cui all'art. 190 del Trattato va effettuato alla luce non solo del suo tenore, ma anche del suo contesto e del complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia (v., in particolare, sentenza 19 settembre 2002, causa C-113/00, Spagna/Commissione, Racc. pag. I-7601, punti 47 e 48).

74 Così, nel caso di aiuti non notificati alla Commissione allo stato di progetto, quest'ultima è tenuta quanto meno a menzionare, nella motivazione della sua decisione, le circostanze nelle quali tali aiuti sono stati concessi, ove esse permettano di dimostrare che i detti aiuti sono atti a incidere sul commercio intracomunitario, ma essa non è tenuta a dimostrare l'effetto reale di aiuti già concessi. Se così fosse, infatti, questo requisito finirebbe col favorire gli Stati membri che versano aiuti in violazione dell'obbligo di notifica di cui all'art. 93, n. 3, del Trattato, a detrimento di quelli che notificano il progetto di aiuti (citata sentenza Spagna/Commissione, punto 54).

- 75 Nella fattispecie, risulta della decisione contestata che la Commissione ha precisato in che modo gli aiuti concessi hanno procurato un vantaggio ai loro beneficiari. La Commissione ricorda altresì che, in materia di prodotti agricoli, ogni aiuto a favore della produzione nazionale può incidere sugli scambi tra Stati membri. Di conseguenza, essa ha precisato i motivi per i quali a suo parere gli aiuti concessi falsavano la concorrenza e potevano incidere sugli scambi tra i detti Stati. Poiché la legge n. 44/88 e le quattro misure d'aiuto non erano state notificate, essa non era tenuta a fornire una descrizione del mercato né ad illustrare in dettaglio le correnti di scambio tra Stati membri relative ai prodotti interessati.
- 76 D'altro canto, la Commissione ha esposto in dettaglio, nelle parti IV e V della decisione contestata, le ragioni per le quali, alla luce delle informazioni fornite dalle autorità italiane, le condizioni richieste per l'applicazione delle deroghe previste all'art. 92, nn. 2 e 3, del Trattato non erano soddisfatte.
- 77 Ne consegue che la censura connessa ad un'insufficienza di motivazione dev'essere respinta.
- 78 Per quanto riguarda la compatibilità degli aiuti con il mercato comune, essa va verificata alla luce dell'art. 92, nn. 2, lett. b), e 3, lett. a) e c), del Trattato.
- 79 L'art. 92, n. 2, lett. b), del Trattato prevede che gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali sono compatibili con il mercato comune. Trattandosi di una deroga al principio generale dell'incompatibilità degli aiuti di Stato con il mercato comune, tale disposizione deve formare oggetto di un'interpretazione restrittiva. La Corte ha così dichiarato che possono essere compensati, ai sensi di tale disposizione, solo gli svantaggi

causati direttamente da calamità naturali o da altri eventi eccezionali. Ne consegue che deve esistere un legame diretto tra i danni causati dall'evento eccezionale e l'aiuto di Stato e che è necessaria una valutazione il più possibile precisa dei danni subiti dai produttori interessati (sentenza 11 novembre 2004, causa C-73/03, Spagna/Commissione, non pubblicata nella Raccolta, punto 37).

80 Nella fattispecie, nessun legame è stato dimostrato tra le quattro misure d'aiuto e una calamità naturale o un evento eccezionale. La Repubblica italiana ha asserito che taluni aiuti miravano a rimediare alle difficoltà connesse a una crisi del mercato interessato e a tassi di interesse elevati, ma, come rilevato dalla Commissione nella decisione contestata, tali fenomeni sono l'espressione delle forze di mercato a cui ogni imprenditore deve far fronte.

81 Quanto ai problemi climatici fatti valere dalla Repubblica italiana, come la siccità, essi sono menzionati solo in maniera generale. Non è stata dimostrata alcuna gravità particolare rispetto ai fenomeni climatici abituali né è stata fornita alcuna stima delle pretese perdite subite dagli agricoltori a seguito di tali fenomeni.

82 Per quanto riguarda l'aiuto concesso agli allevatori di conigli, dalle caratteristiche stesse dell'aiuto risulta che quest'ultimo non era riservato agli allevatori che avevano perduto tutti i loro capi, ma era accordato a partire da una perdita pari al 20% di essi. Per giunta, la Repubblica italiana non ha in nessun modo dimostrato l'esistenza di una corrispondenza tra l'aiuto concesso e le perdite subite.

83 Ne consegue che non è stato dimostrato alcun errore di valutazione nell'applicazione, da parte della Commissione, dell'art. 92, n. 2, lett. b), del Trattato.

- 84 Per quanto riguarda la valutazione della validità degli aiuti con riferimento alle disposizioni dell'art. 92, n. 3, lett. a) e c), del Trattato, relative agli aiuti destinati a favorire o ad agevolare lo sviluppo economico di talune regioni o di talune attività, occorre ricordare che la Commissione dispone, per l'applicazione di tali disposizioni, di un ampio potere discrezionale il cui esercizio implica valutazioni di ordine economico e sociale che devono essere effettuate in un contesto comunitario e che la Corte, nell'effettuare il sindacato di legittimità sull'esercizio di tale libertà, non può sostituire la propria valutazione in materia a quella dell'autorità competente, ma deve limitarsi a stabilire se quest'ultima valutazione non sia viziata da errore manifesto o da sviamento di potere (v. sentenza 12 dicembre 2002, causa C-456/00, Francia/Commissione, Racc. pag. I-11949, punto 41).
- 85 A questo proposito, come risulta della decisione contestata, le quattro misure di aiuto sono state esaminate alla luce dei criteri riportati nella prassi speciale della Commissione per gli aiuti alle aziende agricole in difficoltà. La Commissione ha altresì precisato in tale decisione che gli orientamenti non erano ancora entrati in vigore e non erano applicabili. Essa asserisce tuttavia che, in ogni caso, le condizioni previste in tali orientamenti non erano rispettate.
- 86 Basandosi sui criteri figuranti nella prassi speciale della Commissione per gli aiuti alle aziende agricole in difficoltà, i quali non sono contestati dalla Repubblica italiana, la Commissione non ha commesso alcun errore di diritto. Si trattava di criteri comunemente applicati da quest'ultima alla data dell'avvio del procedimento ai sensi dell'art. 92, n. 2, del Trattato.
- 87 In forza di tali criteri, gli aiuti controversi nelle cause principali dovevano soddisfare tre condizioni, ossia contribuire al finanziamento di investimenti già realizzati, non superare i tassi generalmente ammessi dalla Commissione e vuoi essere conseguenti ad adattamenti dei tassi per tener conto della variazione del tasso del danaro, vuoi riguardare aziende agricole che presentassero garanzie sufficienti di riassetto economico.

- 88 Come risulta dalla decisione contestata e dalle osservazioni presentate alla Corte, le quattro misure di aiuto non soddisfano tali condizioni. Da un lato, il fatto di aver realizzato investimenti non era una condizione per la concessione di aiuti. Dall'altro, anche se, in taluni casi particolari, gli agricoltori beneficiari degli aiuti avevano realizzato investimenti, non è stato dimostrato che fossero soddisfatte le altre due condizioni richieste. Di conseguenza, non risulta che la Commissione abbia commesso un errore manifesto di valutazione o uno sviamento di potere considerando, al termine della sua analisi, che le quattro misure di aiuto costituivano aiuti al funzionamento che non potevano migliorare in maniera duratura le condizioni del settore e della regione interessati.
- 89 Per quanto riguarda gli orientamenti, Scalas e Lilliu sostengono che essi prescrivono di osservare una flessibilità nella valutazione della compatibilità degli aiuti con il mercato comune nel caso di regioni assistite come la Sardegna e che la Commissione avrebbe dovuto concludere per la compatibilità della quattro misure di aiuto con il detto mercato.
- 90 Risulta tuttavia dai fascicoli dinanzi alla Corte che, anche supponendo che gli orientamenti potessero essere applicati, Scalas e Lilliu non dimostrano, con le loro osservazioni generiche, che le condizioni fissate in tali orientamenti fossero soddisfatte.
- 91 Infine, per quanto riguarda la pretesa applicazione erronea del regolamento n. 797/85 nonché delle direttive 72/159 e 75/268, basta constatare che l'esame della compatibilità delle quattro misure di aiuto con il mercato comune non è per nulla fondato su tali atti. La decisione contestata rinvia semplicemente alla direttiva 75/268 e al regolamento n. 797/85 al fine di chiarire la nozione di «zona svantaggiata». La direttiva 72/159 non è per nulla menzionata nella detta decisione.

- 92 Ne consegue che non è stato dimostrato alcun errore di valutazione nell'applicazione dell'art. 92, n. 3, lett. a) e c), del Trattato.
- 93 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, occorre risolvere le questioni proposte nel senso che dall'esame della decisione contestata non è emerso alcun motivo tale da inficiare la validità di tale decisione.

Sulle spese

- 94 Nei confronti delle parti nelle cause principali il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Terza Sezione) dichiara:

Dall'esame della decisione della Commissione 16 aprile 1997, 97/612/CE, relativa ad aiuti concessi dalla Regione Sardegna (Italia) nel settore agricolo, non è emerso alcun motivo tale da inficiare la validità di tale decisione.

Firme