

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE NIAL FENNELLY

presentate il 27 novembre 1997 *

I — Introduzione

1. Nella presente causa si tratta della questione se gli Stati membri possano applicare norme nazionali di compensazione tra debiti di natura fiscale derivanti dal diritto nazionale e somme dovute alle stesse persone in base al diritto comunitario. La normativa comunitaria vigente, parte delle riforme agricole McSharry, prevede che taluni aiuti agricoli siano versati ai loro beneficiari «integralmente» entro una data determinata.

II — Contesto di diritto e di fatto

i) *Diritto comunitario*

2. Le riforme agricole di cui trattasi hanno sostituito gli aiuti diretti mediante sostegno sui prezzi con un sistema che avvicina i prezzi del mercato comunitario e di quello mondiale, e con il pagamento di aiuti compensativi direttamente ai produttori. Esse si sono iniziate con il regolamento (CEE) del Consiglio 12 dicembre 1991, n. 3766, che istituisce un regime di sostegno per i produt-

tori di semi di soia, di colza e ravizzone e di girasole¹, e con il regolamento (CEE) della Commissione 10 marzo 1992, n. 615, che stabilisce modalità di applicazione del regime di sostegno per i produttori di semi di soia, di colza e ravizzone e di girasole², e sono continuate con il regolamento (CEE) del Consiglio 30 giugno 1992, n. 1765, che istituisce un regime di sostegno a favore dei coltivatori di taluni seminativi³ (in prosieguo: il «regolamento»). Il secondo «considerando» del regolamento prevede che «per migliorare l'equilibrio del mercato, occorre istituire un nuovo regime di sostegno (...) nel compensare la perdita di reddito causata dalla riduzione dei prezzi istituzionali mediante un pagamento compensativo a favore degli agricoltori che seminano i prodotti in questione». Questo «considerando» aggiunge che «le superfici ammissibili devono essere limitate alle superfici destinate ai seminativi o che hanno fruito di un regime di aiuti con fondi pubblici perché messe a riposo».

3. I pagamenti compensativi sono basati sull'entità della superficie coltivata o messa a riposo⁴. Coloro che chiedono la sovvenzione hanno l'obbligo di ritirare dalla produzione una parte determinata della superficie

1 — GU L 356, pag. 17.

2 — GU L 67, pag. 11.

3 — GU L 181, pag. 12.

4 — Artt. 2, n. 2, e 7 del regolamento.

* Lingua originale: l'inglese.

della loro azienda e ricevono una compensazione per tale obbligo ⁵. L'aumento compensativo per ettaro è calcolato su base regionale, moltiplicando un determinato importo monetario di base per tonnellata per la resa cerealicola media determinata per la regione in causa dal 1986/1987 al 1990/1991 ⁶. Questo importo e la relativa compensazione per l'obbligo di ritiro dei seminativi possono essere modificati in funzione dell'andamento della produzione, della produttività e dei mercati ⁷. Qualora la somma delle superfici individuali per le quali è richiesto l'aiuto ecceda la superficie di base regionale in cui i seminativi sono coltivati o che era soggetta ad un regime di aiuti con fondi pubblici perché messa a riposo nel periodo 1989/1991, la superficie ammissibile per la sovvenzione viene ridotta proporzionalmente o, negli anni successivi, vengono imposti proporzionati aumenti di ritiro dalla produzione senza compensazione ⁸. Come alternativa all'utilizzo di una superficie di base regionale, gli Stati membri hanno la possibilità di concedere sovvenzioni sulla base di superficie di base individuali, date dal numero medio di ettari investiti a seminativi o messi a riposo durante il periodo di riferimento in ogni azienda nel suo territorio ⁹.

4. L'art. 13 del regolamento prevede che le misure contemplate sono da considerarsi come interventi destinati a stabilizzare i

mercati agricoli ai sensi dell'art. 3, n. 1, del regolamento del Consiglio 21 aprile 1970, n. 729, relativo al finanziamento della politica agricola comune ¹⁰. Il pagamento compensativo è effettuato tra il 16 ottobre ed il 31 dicembre immediatamente successivi al raccolto. L'art. 15, n. 3, che costituisce il punto centrale della presente causa, prevede che «i pagamenti contemplati nel presente regolamento sono corrisposti integralmente ai beneficiari». L'art. 2, n. 2 del regolamento n. 615/92 stabiliva, analogamente, che «i pagamenti di cui al presente regolamento devono essere versati ai produttori senza alcuna detrazione, salvo che il presente regolamento disponga altrimenti».

5. Al tempo dei fatti che hanno dato adito alla presente causa, ¹¹ l'art. 4 del regolamento n. 729/70 stabiliva che gli Stati membri designavano i servizi e gli organismi che essi abilitavano a pagare le spese previste e a disposizione dei quali la Commissione metteva i fondi necessari. Il secondo comma dell'art. 4, n. 2 stabiliva che «gli Stati membri vigilano che tali fondi siano utilizzati senza indugio ed esclusivamente per gli scopi previsti». Dopo la fine dell'esercizio 1987 gli Stati membri sono tenuti a mobilitare i mezzi finanziari destinati a coprire le spese necessarie, in funzione del fabbisogno dei rispettivi servizi pagatori, mentre la Commissione effettuava i pagamenti per coprire le spese già effettuate dagli Stati membri ¹².

10 — GU L 94, pag. 13.

11 — Gli artt. 4, 5 e 8 del regolamento n. 729/70 sono stati modificati dal regolamento (CE) del Consiglio 22 maggio 1995, n. 1287 (GU L 125, pag. 1), con effetto dal 16 ottobre 1995.

12 — Terzo comma dell'art. 4, n. 2, e dell'art. 5, n. 2, lett. a), del regolamento n. 729/70, come inserito e modificato, rispettivamente, dal regolamento (CEE) del Consiglio 19 ottobre 1987, n. 3183, che definisce norme particolari relative al finanziamento della politica agricola comune (GU L 304, pag. 1) e successivamente modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 24 giugno 1988, n. 2048 (GU L 185, pag. 1). L'art. 5, n. 2, lett. a), prevedeva precedentemente che la Commissione effettuasse anticipi agli Stati membri prima che la spesa fosse effettuata.

5 — Artt. 2, n. 5, e 7, n. 1 del regolamento. L'art. 8, n. 1, prevede che i piccoli produttori possono chiedere il pagamento compensativo nel quadro del regime semplificato, che non comprende un obbligo di messa a riposo.

6 — Art. 4, nn. 1 e 2, del regolamento.

7 — Art. 15, n. 1, del regolamento.

8 — Art. 2, n. 6, del regolamento.

9 — Art. 2, n. 3, del regolamento, nel qual caso i singoli produttori possono chiedere l'aiuto solo relativamente alla superficie ad essi attribuita.

L'art. 8 del regolamento n. 729/70 al tempo rilevante nella presente fattispecie prevedeva:

Le somme recuperate sono versate ai servizi o agli organismi pagatori e da questi detratte dalle spese finanziate dal fondo».

«1) Gli Stati membri adottano, in conformità alle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative nazionali, le misure necessarie per:

— accertare se le operazioni del fondo siano reali e regolari;

6. L'art. 14 del regolamento (CEE) della Commissione 23 dicembre 1992, n. 3887, recante modalità di applicazione del sistema integrato di gestione e di controllo relativo a taluni regimi di aiuti comunitari ¹³, riguarda il rimborso di pagamenti erroneamente effettuati. L'art. 14, n. 2, prevede quanto segue:

— prevenire e perseguire le irregolarità;

— recuperare le somme perse a seguito di irregolarità o negligenze.

(...)

«Tuttavia, gli Stati membri possono decidere, invece del rimborso, che l'importo in questione sia detratto dal primo acconto o dal primo pagamento effettuato a favore dell'imprenditore in questione dopo la data della decisione di rimborso. Nessun interesse viene applicato dopo che il beneficiario è stato informato del pagamento indebito».

2) In mancanza di recupero totale, le conseguenze finanziarie delle irregolarità o negligenze sono sopportate dalla Comunità, salvo quelle risultanti da irregolarità o negligenze imputabili alle amministrazioni o agli organismi degli Stati membri.

¹³ — GU 1992, L 391, pag. 36. Il regolamento della Commissione n. 3887/92 è applicabile dal 1° febbraio 1993 ed è stato adottato sulla base del regolamento del Consiglio 27 novembre 1992, n. 3508, che istituisce un sistema integrato di gestione e di controllo relativo a taluni regimi di aiuti comunitari (GU L 355, pag. 1), che si applica tra l'altro al regime di aiuti istituito dal regolamento.

ii) *Diritto danese*

7. In base ai principi generali di diritto danese, le autorità nazionali sono autorizzate a recuperare i loro crediti presso i beneficiari di una sovvenzione pubblica in tre modi. In primo luogo, un'autorità nazionale, come qualsiasi creditore, può chiedere il pignoramento di somme di denaro dovute a titolo di aiuto al suo debitore, nel qual caso, se il debitore oppone resistenza, occorre un'ordinanza di un giudice competente. Si applicano le normali regole di priorità. L'aiuto sarà versato direttamente al beneficiario di tale ordinanza di pignoramento.

8. In secondo luogo il debitore può cedere volontariamente ai suoi creditori, comprese le autorità nazionali, il suo diritto alle somme dovutegli o che presume gli siano dovute da un'autorità nazionale. In caso di cessione ad un certo numero di creditori, si applicano le regole di priorità. Nel caso di cessione ad un creditore privato, il cessionario è allora autorizzato a chiedere l'aiuto di cui trattasi direttamente all'autorità nazionale responsabile.

9. Infine il metodo di cui trattasi nella presente causa è quello della compensazione di crediti liquidi. I due rapporti obbligatori devono essere reciproci, cioè il creditore dell'uno deve essere il debitore dell'altro. I vari organi dello Stato danese sono considerati

come una sola entità per tali fini ¹⁴. Pertanto, ad esempio, crediti di natura fiscale dovuti all'amministrazione finanziaria possono normalmente essere compensati con somme dovute alla stessa persona da altri ministeri.

10. Tuttavia la compensazione in taluni casi è esclusa per ragioni di carattere sociale o generale ¹⁵. Non costituisce prassi compensare crediti di privati derivanti dal diritto di proprietà (ad esempio per la fornitura di beni e servizi o in base a contratti) con altri crediti, quali i crediti di natura fiscale ¹⁶. Inoltre risulta che la prassi statale relativa alle sovvenzioni finanziarie è cambiata. In taluni settori in passato non si procedeva alla compensazione relativamente a sovvenzioni per progetti specifici, per il motivo che, altrimenti, il progetto non si sarebbe potuto realizzare. La legge 27 aprile 1994, n. 284, prevede la compensazione in taluni casi specifici di importi che non superino il 20% di tali sovvenzioni, benché risulti che questo non pregiudica la legittimazione generale dello Stato a compensare l'intero importo. Le sovvenzioni che rientrano nella competenza del ministero dell'Agricoltura che sono assoggettate in pratica a questa limitata forma di compensazione comprendono quelle per lo sviluppo produttivo dell'agricoltura e della pesca, sia destinate alla realizzazione di

14 — Questa affermazione nell'ordinanza di rinvio è stata contestata dal signor Jensen, sulla base di una distinzione tra lo Stato e le autorità regionali e locali. Spetta al giudice nazionale risolvere qualsiasi controversia in atto relativa all'interpretazione delle norme nazionali.

15 — Risulta che la compensazione non è possibile relativamente a pagamenti necessari per soddisfare necessità di base, come retribuzioni, pensioni e aiuti sociali.

16 — Circolare del ministero della Giustizia 22 novembre 1983, n. 186.

progetti di sviluppo nell'attività agricola primaria sia relativi alla lavorazione di tali prodotti. Risulta che la compensazione non avviene affatto relativamente a sovvenzioni al di fuori del campo di applicazione della legge n. 284.

11. La cessione di un credito non pregiudica normalmente il diritto di effettuare una compensazione. Qualora il creditore ceda il credito ad un terzo, il debitore può sempre chiedere la compensazione tra tale credito e le somme ad esso dovute dal creditore originario salvo che quest'ultimo credito sia sorto dopo che egli abbia avuto o possa aver avuto conoscenza della cessione. Qualora, alla data in cui il debitore ha avuto o avrebbe dovuto avere avuto conoscenza della cessione, il credito ceduto non fosse ancora scaduto, il debitore può ancora procedere alla compensazione se il suo credito nei confronti del creditore originario arrivi a scadenza al più tardi alla stessa data del credito ceduto ¹⁷.

iii) *I fatti*

12. Risulta che, nel passato, lo Stato danese abbia fatto estensivamente ricorso alla compensazione di sovvenzioni agricole con crediti fiscali nei confronti di agricoltori e altri. La direzione degli affari CE del ministero danese dell'Agricoltura, l'autorità nazionale responsabile per la concessione dei pagamenti compensativi, nel luglio 1992 ha chiesto alla direzione generale dell'agricoltura

della Commissione un parere circa questa prassi, alla luce del regolamento n. 615/92. La Commissione in una lettera in data 12 novembre 1992 faceva presente che, qualora la legge nazionale consentisse tale compensazione, non vi era alcuna obiezione ad essa in base al diritto comunitario finché il procedimento veniva applicato in maniera neutrale, senza alcuna discriminazione secondoché il credito derivasse dal diritto comunitario o dal diritto nazionale, e i pagamenti derivanti dal diritto comunitario non fossero resi in tal modo impossibili. La Commissione continuava poi sostenendo che l'art. 2, n. 2, del regolamento n. 615/92 e l'art. 15, n. 3, del regolamento richiedevano solo che nessuna detrazione per spese amministrative o per altri motivi potesse essere effettuata dagli importi dovuti ai produttori. Tuttavia, il 7 ottobre 1994, la direzione generale, in seguito ad un successivo esame della questione da parte del servizio giuridico della Commissione, comunicava al ministero danese dell'Agricoltura di aver modificato la sua precedente «presa di posizione provvisoria». Il servizio giuridico della Commissione aveva fatto presente che la compensazione di altri crediti con somme dovute in base al regolamento non era consentita, a causa di quanto stabilito dall'art. 15, n. 3, in base al quale le sovvenzioni devono essere corrisposte integralmente. Inoltre la compensazione avrebbe messo in pericolo l'efficacia del sistema, in quanto gli Stati membri sarebbero stati autorizzati a recuperare crediti fiscali dai produttori senza seguire le normali procedure di recupero, in una maniera che non era possibile in base al precedente sistema di sostegno dei prezzi ¹⁸. Lo Stato danese ha allora abbandonato questa prassi, senza ammettere la correttezza della tesi della Commissione.

18 — Memorandum del 27 aprile 1994 del servizio giuridico della Commissione al direttore della direzione generale «Agricoltura» della Commissione.

17 — Art. 28 della legge 23 settembre 1986, n. 669.

13. La presente controversia comprende un caso di semplice compensazione e un caso di compensazione dopo una scissione, entrambi verificatisi nel 1993, prima del cambiamento di politica da parte della Commissione e dello Stato danese. L'aiuto dovuto al signor Jensen alla fine del 1993 (33 563 DKR) era stato compensato con debiti per il mancato pagamento di IVA per una somma superiore all'importo complessivo dell'aiuto. Risulta che l'aiuto sarebbe stato altrimenti utilizzato per effettuare un pagamento parziale di tutti i debiti del signor Jensen, compreso quello alle autorità fiscali, nell'ambito di un accordo con i suoi creditori, e che la compensazione ha comportato una notevole riduzione dei suoi pagamenti agli altri creditori.

14. La Korn- og Foderstofcompagniet A/S (in prosieguo: la «KFK»), una società che rifornisce le fattorie, nella primavera 1993 aveva, da parte sua, ricevuto da un agricoltore, il signor Stenholt, per il pagamento di talune forniture, la cessione di un diritto all'aiuto che ad esso spettava alla fine della stagione (45 574 DKR). Tuttavia lo Stato danese poteva compensare questo importo con debiti del signor Stenholt verso lo Stato derivanti da un mutuo inteso a facilitare il pagamento dei debiti agricoli concesso nel 1984, quando tutti i suoi debiti nei confronti dei suoi creditori sia pubblici sia privati erano stati ridotti mediante un procedimento di tipo concorsuale.

15. Sia il signor Jensen sia la KFK hanno avviato procedimenti dinanzi allo Østre Landsret (in prosieguo: il «giudice nazionale») per ottenere il pagamento degli aiuti di cui trattasi da parte della direzione degli affari CE del ministero dell'Agricoltura (in prosie-

guo: il «ministero»). Il giudice nazionale ha sospeso i procedimenti ed ha rinviato per una pronuncia in via pregiudiziale ai sensi dell'art. 177 del Trattato che istituisce la Comunità europea le seguenti questioni:

«1) Se il diritto comunitario impedisca in generale ad uno Stato membro di compensare con propri crediti esigibili un importo spettante al beneficiario di un aiuto contemplato da un atto di diritto comunitario.

2) a) Se per la soluzione della questione 1) sia rilevante la circostanza che, in base al diritto comunitario, l'importo dell'aiuto sia anticipato dallo Stato membro, il quale ha diritto alla rifusione delle somme versate a titolo d'aiuto soltanto ove siano state rispettate le norme di diritto comunitario che ne disciplinano il pagamento e deve sostenere esso stesso gli oneri connessi alla gestione del sistema di aiuti.

b) Se ai fini della soluzione della questione 1) sia rilevante la circostanza che le norme dello Stato membro in materia di compensazione esigono che quest'ultima sia sottoposta alla condizione della reciprocità dei crediti tra debitore (credito principale) e creditore (credito riconvenzionale).

c) Se ai fini della soluzione della questione 1) sia rilevante la circostanza che la prassi dello Stato membro in materia di sovvenzioni concesse a determinate attività economiche o alla politica di tutela dell'ambiente consenta una compensazione fino ad un massimo del 20% di tali sovvenzioni statali.

d) Se ai fini della soluzione della questione 1) sia rilevante accertare la base giuridica del credito statale che forma oggetto di compensazione.

interpretato nel senso che i pagamenti compensativi considerati devono essere effettuati non appena l'ente di intervento abbia terminato l'esame della domanda presentata dal relativo beneficiario ovvero che il pagamento può essere sospeso fino a quando non sia accertato se lo Stato vanti, nei confronti del detto beneficiario, crediti che lo Stato stesso intenda compensare, purché tale pagamento sia effettuato entro e non oltre il 31 dicembre dell'anno di cui trattasi».

III — Osservazioni

Il giudice a quo intende, in particolare, accertare se gli Stati membri possano più agevolmente procedere a compensazione quando l'importo da compensare con l'aiuto, o una parte di tale importo, costituisca parte delle risorse proprie della Comunità.

3) Qualora le questioni 1) e 2), sub a)-d), siano risolte nel senso che la compensazione è possibile, vuoi in generale vuoi a determinate condizioni, se l'art. 15, n. 3, del regolamento CEE n. 1765/92 vada interpretato nel senso che non è consentito ad uno Stato membro dare incarico ad un ente nazionale di intervento di procedere, nei confronti del beneficiario di un aiuto, a compensazione con crediti vantati dallo Stato nei confronti del medesimo che altrimenti potrebbero costituire oggetto di compensazione.

4) Se l'art. 10, n. 1, del regolamento del Consiglio n. 1765/92 debba essere

16. Hanno presentato osservazioni scritte il signor Jensen, la direzione per gli affari CE del ministero danese dell'Agricoltura, la Commissione, il Regno di Danimarca, la Repubblica di Finlandia, l'Irlanda, il Regno di Svezia ed il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord. Hanno presentato osservazioni orali i signori Jensen, la KFK, il ministero, la Commissione, il Regno di Danimarca, la Repubblica di Finlandia, la Repubblica francese, la Repubblica ellenica e l'Irlanda.

17. In generale tutti gli Stati membri che hanno presentato osservazioni, nonché il Ministero, si sono pronunciati a favore della possibilità di compensazione di pagamenti compensativi derivanti dal regolamento con crediti di natura fiscale, per motivi in gran parte simili, benché non tutti facciano osservazioni in relazione a tutte le questioni sottoposte dal giudice nazionale. Non intendo pertanto distinguere gli argomenti attribuibili a ciascuno in relazione alla prima e alla terza

questione. Li indicherò semplicemente come gli Stati membri. Mentre la Commissione non intende escludere in ogni caso la possibilità di compensazione da parte delle autorità nazionali degli Stati membri di aiuti comunitari con crediti nazionali di natura fiscale, essa, unitamente al signor Jensen ed alla KFK, sostiene che questo è inammissibile per quanto riguarda aiuti concessi in base al regolamento. Occorre quindi sintetizzare gli argomenti dedotti in relazione a ciascuna delle questioni sottoposte dal giudice nazionale secondo queste due ampie linee di pensiero. Poiché nelle osservazioni vengono dedotti argomenti collegati alla questione più generale della compensazione nella questione n. 1 e alla più specifica questione dell'interpretazione legislativa nella questione n. 3, propongo di trattare queste due questioni insieme.

Questioni 1 e 3

18. Il signor Jensen, la KFK e la Commissione sostengono che l'art. 15, n. 3, del regolamento contiene un chiaro divieto di compensazione. La compensazione e, pertanto, la soddisfazione di un controcredito non può essere considerata equivalente al pagamento in mancanza di ricevimento delle somme di denaro di cui trattasi. La Commissione sostiene che l'agricoltore dovrebbe ricevere il denaro nello stesso modo in cui ciò avverrebbe se avesse venduto il suo prodotto. L'agricoltore deve avere una scelta relativamente alle sue uscite, senza che gli sia imposto unilateralmente un particolare uso del denaro. Sia il signor Jensen sia la Commissione fanno riferimento agli obiettivi del regolamento, sintetizzati immediatamente qui di seguito, per corroborare questa inter-

pretazione dell'art. 15, n. 3. La Commissione afferma che l'art. 15, n. 3, del regolamento non pregiudica né la procedura di pignoramento né l'imposizione ed il recupero dei tributi, ammesso che questo non sia discriminatorio e non metta in pericolo l'organizzazione comune dei mercati. In risposta ad un quesito all'udienza, la Commissione ha sostenuto che l'art. 15, n. 3, del regolamento non preclude la compensazione di un aiuto con denaro dovuto dall'agricoltore in base al diritto comunitario, come è confermato dalla giurisprudenza della Corte.

19. Il signor Jensen sostiene che, indipendentemente dal se la reciprocità tra i crediti di cui trattasi sia richiesta dal diritto comunitario o semplicemente dal diritto danese, questa condizione non è soddisfatta nella presente fattispecie. Il sistema di aiuti istituito dal regolamento è disciplinato, finanziato e controllato dalla Comunità. Unitamente alla KFK egli afferma che il sistema di aiuti è semplicemente gestito dagli Stati membri e che gli aiuti debbono essere attribuiti con esattezza ai beneficiari¹⁹. È irrilevante pertanto se la capacità degli Stati membri sia descritta come quella di un agente o di un intermediario, in quanto l'aiuto è in realtà dovuto da un terzo, la Comunità. Il signor Jensen e la KFK sostengono che la compensazione effettuata da parte dello Stato deve essere vietata in tutti i casi, in quanto a uno Stato non si può consentire di sfruttare unilateralmente la sua posizione di distributore

19 — Sentenza 14 luglio 1994, causa C-186/93, Unaprol/AIMA (Racc. 1994, pag. I-3615).

di un aiuto, senza una qualsiasi forma di controllo giurisdizionale²⁰. Le autorità degli Stati membri sarebbero altrimenti in una posizione privilegiata rispetto agli altri creditori, tesi ribadita dalla Commissione all'udienza. Il signor Jensen afferma che l'obiettivo delle riforme agricole non era di dare agli Stati membri un nuovo agevole strumento di raccolta di imposte. Inoltre la KFK sostiene che la distribuzione di un aiuto da parte di un organo dello Stato stesso piuttosto che da parte di un organismo indipendente incaricato non era imposta dal regolamento n. 729/70, ma rientrava nella facoltà di scelta degli Stati membri.

20. La Commissione afferma che il diritto comunitario non pone un ostacolo generale all'imposizione o al recupero di tributi nazionali nel settore dell'agricoltura, alla luce del suo stretto legame con l'insieme dell'economia²¹, finché in tal modo non si metta in pericolo la struttura del mercato o il funzionamento dei meccanismi di mercato istituiti dall'organizzazione comune dei mercati. Non esistono norme di diritto comunitario relative alla compensazione di aiuti comunitari con crediti nazionali di natura fiscale, benché l'art. 14 del regolamento n. 3887/92 e le sentenze della Corte nelle cause DEKA/CEE²² e Continental Irish Meat/Ministro dell'agricoltura²³ consentano la compensazione in casi in cui i crediti reciproci di cui trattasi derivino dal diritto comunitario. La Commissione sostiene che si possono tuttavia normalmente applicare norme nazionali neutre sulla compensazione in mancanza di norme comunitarie. Benché il signor Jensen

faccia presente che il fatto che l'art. 14, n. 2, del regolamento n. 3887/92 preveda esplicitamente la compensazione comporta la sua esclusione in tutte le altre circostanze, la Commissione non ritiene che questo si applichi ad altre situazioni.

21. Tuttavia il signor Jensen, la KFK e la Commissione sostengono tutti che l'applicazione di norme nazionali di compensazione nella presente fattispecie pregiudicherebbe il perseguimento dell'obiettivo del regolamento, che è quello di fornire un contributo diretto al reddito degli agricoltori e di compensare le perdite derivanti dalla riduzione dei prezzi garantiti e dalle restituzioni all'esportazione. L'aiuto costituisce parte integrante del finanziamento di base delle imprese agricole. Questo verrebbe messo in pericolo se il loro flusso di denaro dovesse essere interrotto, mentre il precedente sistema di intervento, essendo indiretto, non si prestava all'uso della compensazione da parte dello Stato. La KFK osserva che un pegno sul raccolto da solo non fornisce una sufficiente garanzia a causa della riduzione dei prezzi determinata dalle riforme agricole, e sostiene che gli agricoltori dovrebbero poter scegliere i creditori ai quali concedere una garanzia. Il signor Jensen e la Commissione sostengono inoltre che il pignoramento di crediti rimarrebbe possibile e ritengono che questa sia una procedura più trasparente aperta a tutti i creditori.

22. Gli Stati membri sostengono che l'art. 15, n. 3, del regolamento non è sufficientemente preciso per far sorgere un

20 — Sentenza 11 ottobre 1990, causa C-34/89, Italia/Commissione (Racc. pag. I-3603).

21 — Art. 39, n. 2, lett. c), del Trattato.

22 — Sentenza 1° marzo 1983, causa 250/78 (Racc. pag. 421).

23 — Sentenza 15 ottobre 1985, causa 125/84 (Racc. pag. 3441).

divieto di compensazione di crediti di natura fiscale con aiuti. Nulla nei 'considerando' del regolamento fa emergere un tale intento legislativo. Varianti della formula usata nell'art. 15, n. 3, si trovano in altre norme, quali l'art. 2, n. 2, del regolamento n. 615/92 e l'art. 7, n. 2, del regolamento della Commissione 19 gennaio 1993, n. 84, sull'aiuto specifico da concedere a gruppi di produttori nel settore del tabacco grezzo²⁴. L'interpretazione «linguistica» dell'articolo fornita dalla Commissione comporterebbe incertezza giuridica in quanto non sarebbe mai chiaro in ogni caso se l'operazione di compensazione pregiudicherebbe gli ampi obiettivi del sistema di aiuti.

23. Gli Stati membri sostengono che la compensazione comporta il completo pagamento dell'aiuto all'agricoltore interessato: in quanto il suo indebitamento è ridotto di questo intero importo, egli ottiene a riguardo un arricchimento. Il pagamento può avvenire diversamente che con l'emissione di un assegno o con un'altra operazione bancaria. Pertanto la compensazione è neutrale nei suoi effetti. L'art. 15, n. 3, del regolamento mira a vietare che in realtà gli Stati membri detraggano dal pagamento di aiuti oneri amministrativi, che non sono finanziati dalla Comunità, o imposte speciali, diverse da quelle di generale applicazione. La comunicazione della Commissione che accompagnava la

proposta di regolamento viene menzionata a sostegno di questa tesi²⁵.

24. Gli Stati membri sostengono che in assenza di norme comunitarie continuano a trovare applicazione le norme nazionali, ammesso che esse non siano discriminatorie e non mettano in pericolo l'organizzazione comune del mercato²⁶. La giurisprudenza della Corte ammette la possibilità di compensazione²⁷, e la sua operatività nelle circostanze della presente fattispecie non è diversa in via di principio dalla compensazione in relazione ad aiuti comunitari pagati indebitamente ai sensi dell'art. 14, n. 2, del regolamento n. 3887/92. La compensazione prevista in tale disposizione si applica sia ai regimi che sono completamente finanziati dalla Comunità sia a quelli che sono cofinanziati dalla Comunità e dagli Stati membri. Si deve ritenere che il diritto generalmente ammesso negli ordinamenti giuridici degli Stati membri di operare una compensazione o di avviare analoghe procedure di recupero dei crediti faccia sorgere un principio generale di diritto comunitario a suo favore. Alla luce del principio di sussidiarietà, qualsiasi norma nazionale vigente dovrebbe essere esplicitamente esclusa.

25. Le conseguenze delle riforme agricole sulla riscossione dei debiti non hanno costi-

25 — COM(91) 379 def. 18 ottobre 1991, *Riforma della politica agricola comune*.

26 — Sentenze 16 dicembre 1976, causa 33/76, *Rewe/Landwirtschaftskammer Saarland* (Racc. pag. 1989); e causa 45/76 *Comet/Produktschap voor Siergewassen* (Racc. pag. 2043); sentenza 9 novembre 1983, causa 199/82, *Amministrazione delle Finanze dello Stato/San Giorgio* (Racc. pag. 3595).

27 — DEKA/CEE, menzionata alla nota 22 supra.

tuito oggetto di discussione da parte degli organi legislativi comunitari, di modo che gli obiettivi di queste riforme non possono essere fatti valere per impedire la compensazione. Le riforme riguardano una tendenza verso prezzi di mercato mondiale, piuttosto che garantire uno specifico pagamento ai singoli agricoltori, o la loro tutela nei confronti dei creditori. Gli agricoltori non sfuggono al diritto generale degli Stati membri²⁸, e gli stretti legami tra il settore dell'agricoltura ed i restanti settori economici possono modificare gli effetti della politica agricola comune in conformità alle condizioni economiche locali, compresi i livelli di imposizione²⁹.

l'erario pubblico, di altre categorie di contribuenti, quali i lavoratori dipendenti, e degli agricoltori che pagano puntualmente le loro imposte. Inoltre i creditori privati quale la KFK, che non sono i beneficiari dell'aiuto, fruirebbero anch'essi di tale privilegio. Questo sarebbe soprattutto inappropriato in quanto lo Stato, diversamente da un privato creditore, non è nella posizione di scegliere i suoi debitori. La riscossione delle imposte costituisce una funzione centrale dello Stato, e il requisito obbligatorio del controllo fiscale è ammesso dal diritto comunitario³⁰. Vi è un interesse comunitario nell'economia e nella salute fiscale degli Stati membri. Inoltre è irragionevole obbligare un creditore solvente a pagare denaro al suo debitore insolvente.

26. Prima della riforma non vi era nulla che impedisse la compensazione di crediti da parte di operatori, quali la KFK, con produttori in base al precedente sistema di aiuti agricoli indiretti, né risulta nulla che impedisca l'operatività della compensazione da parte di operatori privati quali le banche in base al nuovo regime. Inoltre la compensazione era possibile tra autorità nazionali e operatori in base al sistema di sostegno dei prezzi. In ogni caso un nuovo sistema può dare adito a nuove conseguenze per i beneficiari qualora sia gestito nell'ambito di un ordinamento giuridico nazionale. L'esclusione dell'operatività della compensazione da parte delle autorità fiscali degli Stati membri opererebbe in maniera ingiustificata una discriminazione a favore di quei produttori che non pagano le loro imposte, dando loro un vantaggio concorrenziale, a danno del-

27. Gli Stati membri mettono l'accento sul significato potenziale di questa causa per altri tipi di recupero di crediti, quali il pignoramento. Essi sostengono che la logica degli argomenti della Commissione comporterebbe la condanna di tutti i tipi di sequestro di aiuti, anche da parte di privati, e si estenderebbe alla compensazione a favore della Comunità, che è già stata esplicitamente ammessa dalla Corte. L'esclusione di qualsiasi tipo di sequestro di aiuto a fine di recupero di crediti renderebbe più difficile per gli agricoltori ottenere credito. In alternativa, continuare ad ammettere altre procedure di recupero crediti quali il pignoramento dimostrerebbe i benefici della compensazione, che è più veloce e non comporta costi aggiuntivi per gli agricoltori interessati. La preferenza della Commissione per procedure giudiziarie

28 — Sentenza 26 ottobre 1983, causa 297/82, *Samvirkende danske Landboforeninger/Ministero delle Finanze danese* (Racc. pag. 3299).

29 — Art. 39, n. 2, lett. c), del Trattato; sentenza 10 marzo 1981, cause riunite 36/80 e 71/80, *Irish Creamery Milk Suppliers Association/Irlanda* (Racc. pag. 735).

30 — Sentenza 20 febbraio 1979, causa 120/78, *Rewe-Zentral/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein («Cassis de Dijon»)* (Racc. pag. 649).

di recupero interferirebbe con l'equilibrio tra i diritti dei debitori e quelli dei creditori sviluppato negli ordinamenti giuridici dei vari Stati membri.

Questione 2

28. Per quanto riguarda la questione 2, sub a), il signor Jensen sostiene che non ha importanza che gli Stati membri anticipino il denaro necessario per il pagamento degli aiuti dalle loro proprie risorse, in quanto essi hanno il diritto di chiedere il completo rimborso da parte della Comunità. La modifica nella procedura di pagamento intervenuta nel 1988 (che sostituisce il precedente sistema di pagamento anticipato da parte della Comunità agli Stati membri)³¹ non può avere alterato la natura del rapporto di rappresentanza tra gli Stati membri e la Comunità. Il fatto che gli Stati membri possano chiedere il rimborso solo se l'aiuto è stato pagato in conformità alle norme di diritto comunitario non è affatto incompatibile con un tale rapporto di rappresentanza. La Commissione ha sostenuto all'udienza che il principio di reciprocità non costituiva di per sé una barriera alla compensazione poiché lo Stato membro agiva per proprio conto nel distribuire gli aiuti³².

29. Il ministero, la Danimarca e la Finlandia sostengono che i debiti di cui trattasi sono dovuti reciprocamente da e allo Stato danese.

Il meccanismo di pagamento, l'onere di sopportare i costi amministrativi da parte dello Stato membro e il fatto che lo Stato membro è l'unico responsabile nei confronti della Comunità per questa spesa indicano che il ministero è il debitore dell'agricoltore relativamente all'aiuto. L'obbligo di versare l'aiuto è imposto direttamente allo Stato membro, con la conseguenza che il beneficiario non può chiedere l'aiuto direttamente alla Comunità³³.

30. In risposta alla questione 2), sub b), il signor Jensen sostiene che il principio generale di equità richiede che la reciprocità dei crediti sia una condizione perché il diritto comunitario ammetta la possibilità di compensazione. Mentre la Corte non può interpretare le norme danesi in materia, essa deve tuttavia accertare in che qualità il ministero opera nel gestire sistemi di aiuti comunitari. La compensazione comporta un'inaccettabile disparità tra gli Stati membri dovuta a prassi divergenti.

31. Il ministero concorda sul fatto che la Corte deve solo stabilire se le somme relative agli aiuti siano dovute all'agricoltore dallo Stato membro che opera in quanto tale (al che auspica comunque una soluzione positiva), e che conseguenziali questioni di diritto nazionale relative, ad esempio, a se lo Stato costituisca un'unica entità dal punto di vista giuridico debbano essere decise dal giudice nazionale. Il Regno Unito, d'altra parte,

31 — V. supra, nota 12.

32 — Sentenza 18 ottobre 1984, causa 109/83, Eurico/Commissione (Racc. pag. 3581).

33 — Unaprol/AIMA, sopramenzionata nella nota 19; Eurico/Commissione, sopramenzionata.

sostiene che la reciprocità è una condizione generalmente applicabile per l'operatività della compensazione in un contesto di diritto comunitario, ma che essa esiste nella presente fattispecie, in quanto le autorità nazionali non operano per conto della Comunità³⁴, e che deve essere lasciato un ampio margine discrezionale al diritto nazionale³⁵.

non vi è alcuna discriminazione illegittima nel diritto danese.

32. Il signor Jensen e la Commissione, relativamente alla questione 2(c) sostengono che l'operatività della compensazione relativamente agli aiuti diretti in agricoltura è discriminatoria, e pertanto illegittima³⁶, poiché sovvenzioni nazionali equivalenti o non sono soggette affatto a compensazione o sono soggette a compensazione limitatamente al 20% dell'importo totale. La Commissione aggiunge che il modo altamente discrezionale in cui la compensazione viene operata creerebbe in ogni caso un rischio permanente di discriminazione. In alternativa il signor Jensen afferma che i pagamenti degli aiuti devono essere considerati rientrare nel diritto di proprietà, cosicché essi non possono essere compensati con crediti di natura fiscale.

33. Il ministero sostiene che, benché spetti al giudice nazionale effettuare un confronto tra aiuti comunitari in agricoltura e sovvenzioni nazionali, essi non sono equivalenti, cosicché

34. Il signor Jensen propone che la Corte dichiari, in risposta alla questione 2(b), che nulla nel diritto comunitario lascia apparire che gli Stati membri debbano far ricorso a tecniche di recupero, altrimenti non consentite, relativamente a crediti fiscali che contribuiscono alle risorse proprie nella Comunità. In ogni caso solo approssimativamente l'1,4% degli introiti IVA costituisce parte delle risorse proprie della Comunità.

35. Il ministero sostiene che, anche se la compensazione di crediti fiscali con aiuti comunitari in materia di agricoltura non è in generale consentita, essa dovrebbe almeno essere possibile relativamente a tributi che contribuiscono alle risorse proprie della Comunità. Esso osserva che il regolamento (CEE, Euratom) del Consiglio 29 maggio 1989, n. 1552, che dà attuazione alla decisione 88/376/CEE, Euratom relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità³⁷, impone agli Stati membri di fare tutto il possibile per riscuotere i tributi di cui trat-

34 — V. Eurico/Commissione, sopramenzionata alla nota 32, e Continental Irish Meat/Ministro dell'agricoltura, sopramenzionata alla nota 23.

35 — Unaprol/ALMA, sopramenzionata alla nota 19.

36 — Sentenza 6 maggio 1982, cause riunite 146/81, 192/81 e 193/81, BayWa/Balm (Racc. pag. 1503).

37 — GU L 155, pag. 1.

Questione 4

36. Il signor Jensen sostiene che, quando l'esame di una domanda di aiuto è stato completato, è incompatibile con l'art. 10, n. 1, del regolamento il fatto che il pagamento sia ritardato, anche prima del termine finale indicato in tale disposizione, al fine di consentire un ulteriore controllo per eventuali debiti di natura fiscale. Questo ritardo riguarda interessi unilaterali degli Stati membri ed è incompatibile con il requisito di cui all'art. 4, n. 2, del regolamento n. 729/70 secondo cui gli Stati membri vigilano che i pagamenti siano effettuati senza indugio ed esclusivamente per gli scopi previsti. Inoltre, tali ritardi comportano una disparità di trattamento, poiché variano tra i vari Stati membri³⁸. Il signor Jensen ha chiesto al ministero gli interessi dalla data in cui l'esame della sua domanda di aiuto si è concluso. La Commissione d'altro canto sostiene che l'art. 10, n. 1, del regolamento non ha alcuna rilevanza nella presente fattispecie indipendentemente dall'art. 15, n. 3.

37. Il ministero rileva che il regolamento non contiene norme speciali sul trattamento delle domande, e che gli Stati membri dispongono di un ampio margine discrezionale circa il modo in cui essi gestiscono il pagamento degli aiuti³⁹, ammesso che il termine sia rispettato. Spetta al giudice nazionale stabilire se vi sia stato un rapido esame della domanda. L'Irlanda ed il Regno Unito sostengono che il pagamento deve avvenire

entro un termine ragionevole dopo il completamento dell'esame della domanda di aiuto, con osservanza del termine finale stabilito dall'art. 10, n. 1.

IV — Analisi

38. Le prime tre questioni rinviata dal giudice nazionale riguardano tutte la questione se vi siano ostacoli all'applicazione delle norme danesi sulla compensazione nelle circostanze della presente fattispecie o, in primo luogo, sulla base della sua incompatibilità con il diritto comunitario in generale, tenendo conto di fattori quali la qualità in cui il ministero opera nel distribuire aiuti comunitari o, in secondo luogo, sul particolare fondamento dell'operatività della norma danese di reciprocità, dell'asserita maniera discriminatoria in cui la compensazione viene effettuata e sul fondamento giuridico del credito fiscale che viene soddisfatto mediante compensazione o, in terzo luogo, sulla base della sua incompatibilità con l'art. 15, n. 3, del regolamento. Tratterò pertanto queste tre questioni insieme, benché sia opportuno esaminare prima la questione n. 3, relativa all'art. 15, n. 3, in quanto questa disposizione viene richiamata per far valere un'esplicita negazione della compensazione, seguita dalla più generica questione n. 1 e quindi dai più specifici quesiti nella questione n. 2. Esaminerò poi separatamente la questione n. 4, che si riferisce al modo in cui

38 — Sentenza 21 settembre 1983, cause riunite 205/82-215/82, Deutsche Milchkontor/Germania (Racc. pag. 2633).

39 — Unaprol/AIMA, sopramenzionata alla nota 19.

la compensazione viene effettuata, e deve essere risolta solo se la compensazione è consentita.

Questioni 1, 2 e 3

39. Il testo dell'art. 15, n. 3, del regolamento, citato specificamente dalla Commissione, non menziona esplicitamente la compensazione. L'accreditamento dell'aiuto al beneficiario mediante compensazione e, pertanto, l'annullamento di un precedente debito di natura fiscale nei confronti dello Stato che ha il compito di concedere l'aiuto si distingue chiaramente dalla detrazione dall'aiuto di speciali spese amministrative o tributi, che costituiscono l'unica forma di detrazione menzionata nella comunicazione della Commissione che accompagna la sua proposta di regolamento. Tuttavia l'imposizione di specifici oneri per compensare costi amministrativi nazionali non assicurerebbe alcun beneficio di pari valore al beneficiario e sarebbe chiaramente vietata dall'art. 15, n. 3. In caso di compensazione, il beneficiario riceve l'intero valore monetario dell'aiuto benché non ne disponga completamente. Lo stesso varrebbe in caso di pignoramento di un aiuto per estinguere un debito o di qualsiasi altro procedimento esecutivo effettuato nei confronti del beneficiario o del suo patrimonio sia prima sia dopo l'effettivo pagamento. Queste sono tutte conseguenze del fatto che, come ha sostenuto l'avvocato generale nelle conclusioni per la causa DEKA/CEE, «il soggetto obbligato ad una prestazione pecuniaria offre ai creditori una sorta di garanzia generica rappresentata dal suo patrimonio.

(...) il debitore si trova in stato di soggezione verso i propri beni»⁴⁰. Non si parlerebbe di aiuto che non viene considerato essere stato pagato integralmente se esso venisse trasferito al beneficiario, costituisse (forse solo temporaneamente) parte del suo patrimonio e fosse quindi sequestrato o pignorato, contro la sua volontà, a beneficio di un creditore. L'esecuzione prima dell'effettivo trasferimento di denaro differisce leggermente, dal punto di vista del grado di libertà di cui gode il beneficiario relativamente al suo patrimonio, da una forma di esecuzione successiva al pagamento⁴¹. Inoltre non risulta che il legislatore comunitario, nell'adottare l'alquanto laconico art. 15, n. 3, intendesse limitare i metodi di recupero dei crediti esistenti in diritto nazionale che presentano ampie differenze tra di loro. Concludo pertanto che l'art. 15, n. 3, del regolamento non vieta la compensazione, secondo le norme nazionali, di un aiuto basato sul regolamento con un precedente debito verso lo Stato, qualora essa sia prevista dal diritto nazionale e l'aiuto sia accreditato al beneficiario per il suo completo valore.

40. Passo ora ad occuparmi dell'indagine più basilare richiesta dalla questione 1, cioè se l'applicazione di norme nazionali sulla compensazione nel contesto del regolamento sia compatibile col diritto comunitario.

40 — Sopramenzionata alla nota 22, pag. 439 delle conclusioni.

41 — Relativamente ai suoi effetti sui creditori, v. qui di seguito paragrafi 47-54.

41. Costituisce una delle caratteristiche fondamentali dell'organizzazione comune del mercato il fatto che gli Stati membri sono privati dei loro poteri unilateralmente per disciplinare il settore di cui trattasi. La Corte nella causa 48/85, Commissione/Germania⁴², ha detto degli Stati membri che «la loro competenza legislativa sarebbe solo di carattere residuale e limitata alle fattispecie non disciplinate dalla norma comunitaria nonché ai casi in cui questa riconosca loro espressamente detta competenza». Quest'ultima situazione è esemplificata dall'art. 8, n. 1, del regolamento n. 729/70, il quale prevede che il controllo dell'esercizio delle politiche comunitarie e la prevenzione e il perseguimento di irregolarità siano disciplinati dal diritto nazionale⁴³. Nella precedente situazione, in cui il diritto comunitario non si pronuncia, esso è completato dalle norme nazionali sostanziali o procedurali al fine di dare efficacia ai diritti derivanti dalla normativa comunitaria⁴⁴. D'altra parte nulla nell'organizzazione comune dei mercati priva gli Stati membri del loro diritto di legiferare in generale relativamente ad aspetti indipendenti di politica nazionale. La Corte ha per esempio dichiarato che l'imposizione di un tributo temporaneo sulla produzione agricola o di un tributo locale sulla proprietà agricola, nell'ambito di una politica nazionale dei redditi intesa a ripartire l'onere dell'imposizione fiscale, non è in via di principio incompatibile con il diritto comunitario. La politica agricola comune non mira a sottrarre i suoi beneficiari agli effetti di distinte politi-

che nazionali di generale applicazione⁴⁵. Il riconoscimento da parte della Corte della competenza degli Stati membri a perseguire e tutelare i loro interessi fiscali⁴⁶ può in realtà essere accompagnato dal riconoscimento di un distinto interesse comunitario all'efficienza fiscale degli Stati membri, non solo perché l'IVA e i dazi doganali contribuiscono alle risorse proprie della Comunità o perché il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, compresi i livelli di indebitamento pubblico, è una questione di comune interesse nell'Unione economica e monetaria che si sta sviluppando⁴⁷ ma, in definitiva, poiché il buon funzionamento della Comunità dipende dall'adeguatezza dell'apparato amministrativo e giudiziario che è gestito e finanziato dagli Stati membri. A mio parere le norme nazionali che disciplinano il pagamento e la riscossione di debiti di natura fiscale e tutte le questioni collegate, compreso il procedimento di esecuzione o di pignoramento, le priorità tra creditori e quindi i diritti di compensazione, rientrano nel campo d'applicazione di tale principio, ammesso che siano altrimenti compatibili con il diritto comunitario.

42. In tutti questi casi l'applicazione di norme nazionali è assoggettata a condizioni che, in generale, sono intese ad assicurare l'efficacia del diritto comunitario. Ad esempio, nella sentenza in causa *Deutsche Milchkontor/Germania*, la Corte ha sintetiz-

42 — Sentenza 18 settembre 1986 (Racc. pag. 2549, punto 12).

43 — Sentenza 28 giugno 1977, cause 118/76, *Balkan-Import-Export/Hauptzollamt Berlin-Packhof* (Racc. pag. 1177, punto 5); *Deutsche Milchkontor/Germania*, sopramenzionata alla nota 38, punto 2; causa C-34/89, *Italia/Commissione*, sopramenzionata alla nota 20, punto 9; cause riunite 146/81, 192/81, e 193/81, *BawWa/Balm*, sopramenzionate alla nota 36, punto 29.

44 — *Rewe/Landwirtschaftskammer Saarland; Comet/Produktschap voor Siergewassen*; e Amministrazione delle Finanze dello Stato/San Giorgio, punto 12; tutte sopramenzionate nella nota 26.

45 — *Irish Creamery Milk Suppliers Association/Irlanda*, sopramenzionata nella nota 29, punto 13 della sentenza; *Samvirkende danske Landboforeninger/Ministero delle Finanze danese*, sopramenzionata alla nota 28, punto 8.

46 — V. anche «*Cassis de Dijon*», sopramenzionata alla nota 30, punto 8, sentenza 15 maggio 1977, causa C-250/75, *Futura Participations SA e Singer/Administration des Contributions* (Racc. pag. I-2471, punto 31), e, in un diverso contesto, le mie conclusioni 20 marzo 1997 nelle cause riunite C-286/94, C-340/95, C-401/95 e C-47/96, *Molenheide*, paragrafo 43 (sentenza 18 dicembre 1997, Racc. pag. I-7281).

47 — V. artt. 3 A, n. 3, e 104 C del Trattato.

zato le condizioni che si riferiscono alle norme sul recupero di somme indebitamente pagate, cui fa esplicito riferimento l'art. 8, n. 1, del regolamento n. 729/70:

«Anzitutto l'applicazione del diritto nazionale non deve intaccare la portata e l'efficacia del diritto comunitario. Ciò avverrebbe in particolare se tale applicazione rendesse praticamente impossibile il recupero delle somme irregolarmente versate (...) In secondo luogo, l'applicazione del diritto nazionale deve avvenire in modo non discriminatorio rispetto ai procedimenti per dirimere liti dello stesso genere, ma puramente nazionali»⁴⁸.

Qualora il diritto comunitario faccia riferimento implicitamente alla struttura supplementare di norme nazionali di sostanza e di forma per assicurare l'esercizio di diritti derivanti dal diritto comunitario, queste norme sono anch'esse assoggettate alle condizioni, che definirà le regole «San Giorgio», che esse «non possono essere meno favorevoli di quelle che riguardano analoghe impugnazioni di diritto nazionale e che non devono comunque rendere praticamente impossibile l'esercizio dei diritti conferiti dal diritto comunitario»⁴⁹.

razione del fatto che esse non sono immediatamente o direttamente necessarie per l'attuazione del diritto comunitario nel settore di cui trattasi. Nel campo dell'organizzazione comune dei mercati agricoli tali norme nazionali sarebbero incompatibili con il Trattato se «ostacolassero il funzionamento dei congegni di cui le singole organizzazioni si servono per conseguire i loro scopi»⁵⁰. Tale ostacolo nel caso di un'imposta nazionale, potrebbe manifestarsi mediante un effetto sul livello dei prezzi, sulle forniture sul mercato, o sulla struttura della produzione agricola o delle aziende agricole⁵¹.

44. La compensazione, sulla base di norme nazionali, di aiuti dovuti ai coltivatori secondo il regolamento con debiti fiscali dovuti da questi agricoltori ad uno Stato membro rientra in parte in entrambe le situazioni. La compensazione è un procedimento previsto nel diritto danese il quale, mentre assicura il pagamento completo di aiuti comunitari, lo fa in un modo particolare con il fine di assicurare l'obiettivo nazionale indipendente di riscuotere il credito fiscale. Faccio riferimento alle condizioni che si riferiscono a entrambi i tipi di norme nell'analisi che segue. Non credo tuttavia che, in un caso

43. Le norme nazionali indipendenti sono soggette a condizioni specifiche, in conside-

48 — Sopramenzionata alla nota 38, punti 22 e 23; v. anche *Balkan-Import-Export/Hauptzollamt Berlin-Packhof*, sopramenzionata alla nota 43, punto 5; *BayWa/Balm*, sopramenzionata alla nota 36, punto 29; e causa C-34/89 *Italia/Commissione*, sopramenzionata alla nota 20, punto 9.

49 — Amministrazione delle Finanze dello Stato/San Giorgio, sopramenzionata, punto 12 della sentenza.

50 — *Irish Creamery Milk Suppliers Association/Irlanda*, sopramenzionata alla nota 29, punto 15; v. anche *Samvirkende danske Landboforeninger/Ministero delle Finanze danese*, sopramenzionata alla nota 28, punto 11. La Corte non ha riscontrato che la responsabilità di pagare imposte nazionali degli agricoltori che ricevono un sostegno comunitario sia incompatibile col requisito di cui alla versione vigente dell'art. 4, n. 2, del regolamento n. 729/70, secondo cui gli Stati membri utilizzano i fondi messi a disposizione dalla Commissione «esclusivamente per gli scopi previsti».

51 — *Irish Creamery Milk Suppliers Association contro Irlanda*, sopramenzionata alla nota 29, punto 22 della sentenza; *Samvirkende danske Landboforeninger/Ministero delle Finanze danese*, sopramenzionata alla nota 28, punti 14-16.

ibrido quale la presente fattispecie, le condizioni differentemente formulate, di cui sopra ai paragrafi 42 e 43, comportino requisiti sostanzialmente diversi. Le questioni chiave sono se l'attuazione della compensazione renda di fatto o virtualmente impossibile il godimento di diritti derivanti dal regolamento o altrimenti pregiudichi il funzionamento del sistema al riguardo istituito, e se la compensazione faccia sorgere una discriminazione relativa all'esercizio di simili diritti derivanti dal diritto nazionale.

45. La Corte ha già indicato nella sentenza in causa DEKA/CEE che, nel caso di un operatore insolubile, la compensazione da parte della Comunità di un credito reciproco o connesso può costituire l'unico modo praticabile per recuperare somme indebitamente versate che sono dovute direttamente alla Comunità⁵². L'avvocato generale Mancini nelle sue conclusioni ha fatto presente che, al fine di assicurare l'uniformità nella Comunità, si deve ritenere che un tale diritto di compensazione sia basato su un principio generale comune ai sistemi dei vari Stati membri e dovrà essere applicato anche rispetto ai crediti con base comunitaria⁵³. Lo stesso ragionamento è chiaramente alla base della sentenza⁵⁴. La Corte ha rilevato che dalla normativa comunitaria sulle restituzioni alla produzione o all'esportazione possono sorgere non soltanto crediti che gli operatori economici possono far valere contro le autorità incaricate della gestione del sistema, ma anche crediti nei confronti degli operatori economici, per il rimborso degli importi

indebitamente versati, e che la suddetta normativa può far nascere, fra le autorità e gli operatori economici, crediti reciproci e addirittura connessi, che si prestano a compensazione⁵⁵.

46. Nella sentenza in causa Continental Irish Meat/Ministro dell'agricoltura⁵⁶, la Corte ha ammesso, senza obiezioni, l'applicazione delle norme nazionali in materia di compensazione relativamente ad importi compensativi monetari dovuti rispettivamente da e all'ente d'intervento dello Stato membro interessato. Due aspetti possono essere rilevati. Inanzitutto, per taluni sistemi dall'art. 14, n. 2, del regolamento n. 3887/92 è consentito effettuare la compensazione. Aiuti indebitamente pagati possono essere detratti dagli aiuti ancora da pagare. L'art. 14, n. 2, del regolamento n. 3887/92 non esclude, a mio parere, mediante un ragionamento a contrario, che sia effettuata la compensazione in altri contesti. Questo risulta naturalmente in maniera chiara dalla continua applicabilità della giurisprudenza propria della Corte in tale materia, ma anche dal contesto di tale disposizione. L'art. 14 del regolamento n. 3887/92 riguarda in generale il recupero di somme indebitamente pagate, e la compensazione è ammessa come un'alternativa ad altre forme di recupero. Non deve tuttavia essere considerato come un giudizio anticipato circa la questione relativa a debiti che sorgono al di fuori dello specifico contesto a cui si riferisce. In secondo luogo, se il diritto comunitario consente la compensazione o direttamente a favore della Comunità stessa o da parte degli Stati membri in situazioni in cui sia il debito sia il controdebito sorgono in base ad un sistema comunitario, allora l'interesse della Comunità all'efficacia del

52 — Sopramenzionata alla nota 22, punti 13 e 14.

53 — Pag. 439 delle sue conclusioni.

54 — V. punti 13-15. Il punto 15 fa riferimento esplicitamente ad un principio generale contro la fraudolenta cessione di crediti.

55 — Punto 13.

56 — Sopramenzionata alla nota 23.

controllo fiscale degli Stati membri richiede che la compensazione di aiuti derivanti dal regolamento con debiti di natura fiscale dovuti ad uno Stato membro debba essere consentita in base alle norme nazionali, a meno che non vi sia una prova vincolante di un'influenza dannosa sulla portata e l'effettività del diritto comunitario, compresa quella del regolamento. A mio parere non si deve effettuare alcuna distinzione di principio, in mancanza di una chiara indicazione in senso contrario, tra un debito dovuto ad un'autorità di uno Stato membro incaricata del recupero di fondi comunitari e quello dovuto ad un'autorità incaricata della riscossione di imposte, nel senso di consentire alla prima ma non alla seconda di rifiutare il pagamento mediante compensazione ad estinzione di un debito assertivamente dovuto. Ritenere diversamente invertirebbe le regole «San Giorgio» richiedendo che il diritto nazionale conferisca un trattamento preferenziale ai crediti di diritto comunitario.

cambiamenti nei mercati⁵⁸, mentre un eccesso di domande relative alla superficie che costituisce la base di calcolo per la compensazione comporta proporzionali riduzioni dell'aiuto per tutti e, eventualmente, un'accresciuto ritiro dalla produzione senza compensazione⁵⁹. Pertanto, contrariamente a quanto sostengono il signor Jensen e la KFK, il regolamento non è inteso a tutelare ogni singolo agricoltore contro una riduzione del reddito disponibile. Inoltre un tale diritto non deriva neanche dal diritto comunitario in generale⁶⁰. Accetto gli argomenti dedotti dagli Stati membri secondo cui gli agricoltori sono soggetti direttamente e indirettamente alle bizzarre procedure di compensazione in base al vecchio sistema⁶¹. Gli operatori possono compensare i prezzi sopramenzionati dovuti ai produttori con crediti ad essi dovuti. Inoltre l'ente di intervento di ogni Stato membro può operare una compensazione di aiuti a sostegno dei prezzi con importi dovuti dagli operatori. In una situazione di insolvenza questo avrebbe inevitabilmente comportato una perdita per gli altri creditori degli operatori, eventualmente compresi gli agricoltori ai quali erano dovuti i pagamenti per i prodotti⁶².

47. Gli obiettivi del regolamento si riferiscono chiaramente al funzionamento generale dei mercati agricoli. Questo risulta non solo dai 'considerando' sopramenzionati, e dall'affermazione contenuta nell'art. 13 secondo cui gli interventi in base al regolamento sono intesi a stabilizzare i mercati agricoli, ma anche dalla natura del sistema istituito dal regolamento. Pertanto mentre si cerca di compensare gli agricoltori per la caduta dei prezzi, la compensazione non è calcolata sulla base dei diritti specifici degli agricoltori secondo il regime preesistente, ma piuttosto in riferimento alla produttività regionale, il che può compensare in eccesso o in difetto taluni agricoltori⁵⁷. Questo è anche soggetto a modifica in funzione di

48. A mio parere il semplice fatto che la compensazione diretta effettuata dallo Stato nei confronti di aiuti dovuti agli agricoltori

58 — Art. 15, n. 1, del regolamento.

59 — Art. 2, n. 6, del regolamento.

60 — V. sentenza 27 settembre 1979, causa 230/78, Eridania/Ministro per l'Agricoltura e le Foreste (Racc. pag. 2749).

61 — V. supra, paragrafo 25.

62 — Questo potrebbe essere capitato ad esempio nelle circostanze della causa Continental Irish Meat/Ministro dell'Agricoltura, sopramenzionata alla nota 23.

57 — Art. 4, nn. 1 e 2, del regolamento.

non era possibile in passato non esclude la sua applicabilità nel presente. La vera e propria questione è se sul nuovo sistema istituito dal regolamento la compensazione avrebbe inciso in modo tale da pregiudicare il suo corretto funzionamento.

grado di tutela dell'agricoltore, il cui aiuto può essere stornato in ogni caso, ma quello degli altri creditori, persone non direttamente interessate dal regolamento. Non vi è alcun immediato interesse comunitario a perturbare l'equilibrio creato dal diritto nazionale tra i diritti delle varie categorie di creditori.

49. Come ho già indicato, la compensazione comporta che all'agricoltore viene accreditato l'intero importo dell'aiuto di cui trattasi, benché venga limitata la sua libertà di disporre di esso come crede. In questo egli ha già un vantaggio rispetto ad altre forme di deduzione che sono in via di principio consentite dal diritto comunitario, quale l'imposizione di tributi, le quali in realtà riducono il valore dell'aiuto per l'agricoltore⁶³. La deduzione di somme di denaro relative agli aiuti all'origine per soddisfare debiti fiscali esistenti, in un modo che assicura che l'intero valore dell'aiuto sia tuttavia accreditato all'agricoltore, in considerazione delle sue responsabilità nonché del suo reddito disponibile, non mi sembra possa pregiudicare gli obiettivi dell'organizzazione comune del mercato più di tale imposizione diretta.

50. Inoltre, e ciò non sorprende, nessuno ha contestato il diritto dei creditori di avvalersi in generale del pignoramento o di altre forme di esecuzione o di pignoramento giudiziario, contro la volontà dell'agricoltore debitore. L'aspetto caratterizzante non è tuttavia il

51. Il grado di tutela dei creditori privati dell'agricoltore è stato tuttavia collegato al funzionamento del regolamento, facendo valere la necessità di liquidità. L'interesse di banche o società fornitrici a concedere credito agli agricoltori si ritiene sia ridotto se la loro aspettativa di poter rivalersi sull'aiuto o la loro legittimazione formale all'aiuto mediante una cessione è pregiudicata dall'intervento di una compensazione operata dallo Stato, il che alla fine va a danno degli agricoltori. Nulla fa pensare che il regolamento riguardi la liquidità degli agricoltori in quanto tale. Questo dipende da diversi fattori strutturali così come dal livello dei prezzi o dell'aiuto che essi ricevono — fattori quali la stagionalità, i livelli dei tassi di interesse, il valore delle terre e così via. Detto francamente, è difficile sostenere che la Comunità vuole contribuire alla liquidità degli agricoltori mettendoli in condizione di ritardare legittime rivendicazioni fiscali nei loro confronti o di evitarle.

52. In ogni caso un divieto di compensazione da parte dello Stato di debiti nazionali

63 — V. Irish Creamery Milk Suppliers Association/Irlanda, sopramenzionata alla nota 29 e Samvirkende danske Landboforeninger/Ministero delle Finanze danese, sopramenzionata alla nota 28.

di natura fiscale con aiuti per motivi che si applicano anche alla compensazione da parte di altri e al pignoramento potrebbe in definitiva avere un effetto più dannoso sulla capacità degli agricoltori di ottenere credito e sulla loro liquidità rispetto al ricorso continuato da parte dello Stato ad una tra le numerose forme di recupero previste dal diritto nazionale.

53. La compensazione ha rilevanza solo in situazioni di effettiva o imminente insolvenza. La sua applicazione ai conti correnti reciproci tra operatori commerciali costituisce routine e non è controversa, poiché conviene ad entrambe le parti. È quindi improbabile che l'agricoltore insolvente, o uno in difficoltà finanziarie, usufruisca personalmente della libera disposizione delle somme degli aiuti. Le varie forme di compensazione e recupero che esistono negli ordinamenti giuridici degli Stati membri riguardano tutte il controllo dei rischi che l'insolvenza crea per i creditori⁶⁴. La possibilità di compensazione conferisce un vantaggio al creditore, in quanto il debito del debitore nei suoi confronti viene compensato, in tutto o in parte, da un debito che egli ha nei confronti del suo debitore, il che gli permette di diminuire il rischio. È stato sostenuto che allo Stato non dovrebbe essere consentito di usufruire del suo accesso privilegiato alle somme degli aiuti mediante compensazione. Tuttavia, rientra nella natura della compensazione — una pratica che la Corte non ha riscontrato

contestabile, di per sé, in altre situazioni — il fatto che un creditore abbia la buona sorte di trovarsi in una tale posizione privilegiata rispetto agli altri. È importante non considerare questo privilegio isolatamente rispetto agli altri che possono esistere. Tutte le forme di garanzia sono condizionate a un certo tipo di accesso privilegiato ai mezzi di recupero del debito in questione. Gli altri creditori possono aver organizzato le loro cose in modo da avere un accesso ugualmente privilegiato ad altri beni dell'agricoltore. Questi possono comprendere l'assicurazione che essi gli devono, importi per prodotti che compensano il credito concesso, un titolo di ritenzione sull'attrezzatura fornita o la concessione di un'ipoteca sulla terra, sul raccolto o altre proprietà dell'agricoltore. L'argomento contro tale accesso privilegiato, da parte dello Stato o di qualsiasi altro creditore, è sostanzialmente un argomento basato sulla lealtà, nei confronti degli altri creditori, piuttosto che un argomento relativo all'adeguato funzionamento del regolamento. Posso solo ribadire che non vi è un apparente bisogno nel diritto comunitario di perturbare l'equilibrio creato dai vari ordinamenti giuridici nazionali tra la legittimazione dei vari tipi di creditori, garantiti o meno. Lo stesso vale per la relativa situazione nella normativa nazionale del diritto alla compensazione e di diritti derivanti da accordi con i creditori quale quello che a quanto pare ha concluso il signor Jensen.

64 — V. ancora una volta punto 14 della sentenza nella causa DEKA/CEE, sopramenzionata alla nota 22, nonché pag. 439 delle conclusioni dell'avvocato generale Mancini, pag. 3447 delle sue conclusioni nella causa Continental e Irish Meat/Ministro dell'agricoltura, sopramenzionata alla nota 23, e riferimento ad una «scarsa di fondi» nel paragrafo 41 delle mie conclusioni nella causa Molenheide, sopramenzionata alla nota 46.

54. È stato anche sostenuto che la capacità dell'agricoltore di procurarsi crediti privati viene ridotta se lo Stato dispone della compensazione a danno dei suoi creditori privati: l'agricoltore non può allora utilizzare il

vantaggio dell'aiuto per dare garanzie al creditore di sua scelta. Tuttavia un agricoltore non può mai utilizzare il pagamento di un aiuto futuro per ottenere crediti dalle autorità fiscali, le quali, come è stato detto, non possono evitare di essere sue creditrici, e, pertanto, non devono essere incentivate a concedere credito. Proprio in quanto pubblica autorità, esse sono l'unico organismo che probabilmente è obbligato, nell'interesse generale, ad essere creditore di un dato operatore economico (imposte, dazi doganali, o altri debiti), esse sono gli organismi responsabili, nell'interesse generale, per il pagamento e la distribuzione di vari tipi di aiuti e benefici (economici, previdenza sociale, e così via), nei confronti di ampi settori della popolazione. Il fatto che lo Stato possa avere un accesso privilegiato ai vari tipi di aiuto pubblico, compresi gli aiuti mediante fondi comunitari, non può pertanto essere esaminato isolatamente rispetto al fatto che esso abbia l'onere della raccolta delle imposte e altri tributi che in ultima analisi servono a sovvenzionare tali aiuti, così come il meccanismo per amministrarli. Mentre le loro funzioni sono molte diverse, nessun argomento determinante è stato dedotto per far presente perché i benefici del controllo dei rischi in base alle norme ordinarie nazionali sul recupero dei debiti debbano essere negati allo Stato, il cui ruolo richiede che esso sia creditore e debitore, mentre essi possono continuare ad essere concessi a creditori che accettano liberamente il rischio di concedere credito ad operatori economici che contrattano liberamente, quali gli agricoltori.

canza di compensazione, gli agricoltori in difficoltà col pagamento dei loro tributi potrebbero disporre di questo credito involontario mentre contemporaneamente ottengono finanziamenti sulla garanzia della loro legittimazione all'aiuto in base al regolamento. Questo comporterebbe inevitabilmente una perdita di entrate per lo Stato. La Corte ha già avuto occasione di condannare cessioni quando si risolvono in una frode per i creditori (in tale caso, la Comunità stessa) nella causa DEKA/CEE⁶⁵.

56. Infine, la mia risposta all'argomento secondo cui consentire la compensazione nella presente fattispecie comporterebbe ampie disparità di trattamento tra i vari ordinamenti giuridici nazionali, portando scompiglio nel funzionamento dell'organizzazione comune dei mercati è che, se le disparità risultano tali da compromettere la parità di trattamento dei produttori nei vari Stati membri oppure di distorcere od ostacolare il funzionamento del mercato comune, non spetta alla Corte escludere l'applicazione di tutte queste norme nazionali sul recupero dei debiti, ma al legislatore comunitario adottare le disposizioni necessarie per porre rimedio a tali disparità⁶⁶.

57. Passo ora ad occuparmi della questione 2, sub a) e b), in cui il giudice nazionale

55. Dal ruolo necessario dello Stato come creditore fiscale deriva anche che, in man-

⁶⁵ — Sopramenzionata alla nota 22, punti 15-18 della sentenza.

⁶⁶ — Deutsche Milchkontor/Germania, sopramenzionata alla nota 38, punto 24 della sentenza.

richiama l'attenzione su taluni aspetti specifici delle norme nazionali.

Questione 2), sub a) e b)

58. Le parti a) e b) della questione 2) si riferiscono entrambe al problema della reciprocità dei crediti soggetti a compensazione. Con la questione 2) si chiede, in sostanza, se la qualità in cui agisce lo Stato quando concede un aiuto in base al regolamento incida, dal punto di vista del diritto comunitario, sulla sua facoltà derivante dal diritto nazionale di compensarlo con debiti fiscali ad esso dovuti. Con la questione 2), sub b), si chiede se sia rilevante il fatto che il diritto nazionale sulla compensazione imponga il requisito della reciprocità. Alla Corte non è stato chiesto di definire la qualità in cui agisce l'autorità dello Stato membro designato quando distribuisce fondi comunitari sotto forma di aiuto.

59. Nella sentenza nella causa DEKA/CEE la Corte ha fatto presente che in diritto comunitario «crediti reciproci o addirittura connessi si prestano a compensazione»⁶⁷. Come risulta dalla giurisprudenza, i requisiti di reciprocità esistono nei vari ordinamenti

giuridici nazionali che consentono la compensazione, benché essi differiscano ampiamente nei dettagli. In taluni Stati membri, lo Stato ed i suoi organismi non costituiscono un'unica entità a tal fine. In Irlanda, ad esempio, ogni ministro del governo costituisce una distinta entità cosicché un ministro non può compensare un importo dovuto ad un altro con un pagamento dovuto da questi. Costituisce un ovvio presupposto per l'uso della compensazione nella presente fattispecie il fatto che il diritto danese considera il ministero e l'autorità che ha il compito della riscossione delle imposte come un'unica entità a tal fine, il che è una questione che spetta al giudice nazionale decidere. Il diritto comunitario non determina l'importanza o la portata dell'applicazione della reciprocità richiesta per l'applicazione delle norme nazionali sulla compensazione⁶⁸. La questione in diritto comunitario rimane, la più generale possibile, se la normativa nazionale incida sulla portata e l'efficacia del diritto comunitario, incluso il regolamento.

60. Nella causa Unaprol/AIMA⁶⁹, ad esempio, la Corte ha rilevato che il diritto comunitario non disciplina la questione dell'attribuzione degli interessi maturati sulle somme trattenute dall'ente nazionale d'intervento nel corso della procedura di concessione degli aiuti. L'esistenza di un tale diritto era quindi una questione che doveva essere risolta dal diritto nazionale, ammesso che le norme in questione non pregiudicassero

68 — La situazione è diversa ovviamente qualora la compensazione sia effettuata direttamente dalla Comunità stessa, come nella causa DEKA/CEE, nel qual caso, in assenza di norme specifiche, dev'essere previsto un modello comunitario basato sui principi generali comuni ai diritti degli Stati membri.

69 — Causa C-186/93, sopramenzionata alla nota 19.

67 — Sopramenzionata nella nota 22, punto 13.

l'uniforme applicazione o l'efficacia del diritto comunitario ⁷⁰. La Corte non ha ritenuto pertanto necessario qualificare l'ente nazionale come intermediario o come titolare delle somme in questione ⁷¹.

61. Ho già espresso la mia opinione nel senso che gli interessi dei beneficiari degli aiuti non vengono pregiudicati dalla compensazione in alcun modo che perturbi l'adeguato funzionamento o il perseguimento degli obiettivi del regolamento, o che contravvenga alle disposizioni del regolamento n. 729/70. Per gli stessi motivi non si può sostenere che la Comunità subisca un qualsiasi pregiudizio al riguardo.

62. Può tuttavia essere utile ch'io esprima la mia opinione sulla qualità in cui le autorità designate dagli Stati membri agiscono, nel campo del diritto comunitario, quando versano denaro in base al regolamento, nel caso in cui la Corte dovesse stabilire che la qualità in cui questi enti operano nel concedere aiuti sia comunque rilevante, o nel caso potesse essere utile al giudice nazionale nell'applicare il diritto nazionale. A mio parere il rapporto tra gli Stati membri e i loro enti con la Comunità ⁷² in tale contesto differisce poco da quello che si crea quando essi compiono atti per soddisfare un obbligo imposto dal diritto comunitario, sia esso la riscossione

dell'IVA, l'esecuzione di norme comunitarie direttamente efficaci o l'attuazione delle direttive. Essi agiscono per proprio conto, ed esercitano i propri poteri, come soggetti sia di diritto nazionale sia di diritto comunitario. Essi non agiscono come agenti della Comunità o intermediari, o in suo nome, se non in senso colloquiale. Essi «applicano il diritto comunitario sotto la loro responsabilità» ⁷³. Pertanto, in una serie di casi, la Corte ha dichiarato, relativamente alle varie perdite subite da privati in seguito all'attuazione della politica agricola comune, che, indipendentemente dal ruolo svolto dalla Commissione, gli enti di intervento sono responsabili, data la loro indipendenza dalle autorità comunitarie ⁷⁴. Questa conclusione non è in ogni caso compromessa dal fatto che la Comunità finanzia le spese necessarie in base al regolamento (ovviamente, con l'eccezione, finanziariamente rilevante, di costi amministrativi). Il fatto che la Comunità fornisca i fondi necessari prima o dopo il corrispondente pagamento dell'aiuto non ha pertanto alcuna rilevanza.

63. La Corte ha spesso affermato che la politica agricola comune opera sulla base di una

70 — Punti 24, 25 e 28 della sentenza.

71 — Punto 12 della sentenza.

72 — Come ho già fatto presente, il rapporto dei vari settori dello Stato *inter se* è determinato dalle norme nazionali sulla reciprocità.

73 — Sentenza 10 giugno 1982, causa 217/81, Interagra/Commissione (Racc. pag. 2233, punto 7); sentenza 27 marzo 1980, causa C-133/79, Sucrimex/Commissione (Racc. pag. 1299).

74 — Eurico/Commissione, sopramenzionata alla nota 32, punto 18 della sentenza; sentenza 22 gennaio 1976, causa C-60/75, Russo/AIMA (Racc. pag. 45); sentenza 13 febbraio 1979, causa C-101/78, Granaria/Hoofdprodukschap voor Akkerbouwprodukten (Racc. pag. 623); Sucrimex, sopramenzionata; Interagra, sopramenzionata.

divisione di poteri tra la Comunità e gli Stati membri ⁷⁵. Questa ripartizione è espressa nel settore agricolo, tra l'altro, dagli artt. 4 e 8 del regolamento n. 729/70. Pertanto, nella causa C-34/89, Italia/Commissione, la Corte ha distinto tra il rapporto, ai sensi dell'art. 8 del regolamento n. 729/70, tra enti d'intervento ed operatori economici, che è disciplinato dal diritto nazionale, e quello tra Stati membri e Commissione, che «non riguarda la concessione degli aiuti o il recupero degli anticipi versati in eccesso in quanto tale, ma la questione se sia lo Stato membro interessato o la Comunità a dover sopportare il relativo onere finanziario» ⁷⁶.

nazionale tra le norme applicabili ai vari tipi di debiti e le caratteristiche sostanziali di questi debiti, benché la Corte sia competente a fornire direttive per effettuare tale confronto. La considerazione rilevante è che le norme nazionali non devono consentire che la compensazione sia utilizzata nei confronti dei debiti di diritto comunitario più liberamente che nei confronti di quelli di diritto nazionale.

Questione 2), sub c)

65. Il primo aspetto dell'applicazione delle norme danesi che potrebbe essere discriminatorio si riferisce all'esistenza di ciò cui nell'ordinanza di rinvio si fa riferimento come ad un'eccezione per considerazioni generali e sociali. Mentre l'esatta natura di questa eccezione non è chiara, una discriminazione illegittima esisterebbe se non fosse disponibile, in quanto è applicabile, anche per il processo di compensazione di debiti fiscali con aiuti comunitari in materia di agricoltura. Se, per esempio, l'eccezione consente, o richiede, che siano prese in considerazione le circostanze personali del debitore, sarebbe incompatibile con il diritto comunitario che l'agricoltore sia privato dell'intero importo dell'aiuto, in forza dei suoi debiti fiscali, mentre un'altra persona, in una situazione analoga, o anche la stessa persona, potrebbe far valere una deroga in relazione a tutto o a parte del debito dovuto dallo Stato in base al diritto nazionale. Se, d'altra parte, intere categorie di pagamenti effettuati dallo Stato, quali ad esempio retribuzioni, pensioni o indennità di previdenza sociale, o determinati importi minimi di tali pagamenti, sono esclusi dalla portata delle norme nazionali sulla compensazione per motivi sociali o generali, il giudice nazionale deve accertare se tali debiti

75 — Unaprol/AIMA, sopramenzionata alla nota 19, punto 27 della sentenza; Balkan-Import-Export/Hauptzollamt Berlin-Packhof, sopramenzionata alla nota 43, punto 5 della sentenza. V. anche il ragionamento dell'avvocato generale van Gerven ai paragrafi 14 e 15 delle sue conclusioni nella causa Unaprol/AIMA.

76 — Sopramenzionata alla nota 20, punto 10 della sentenza. Questa ripartizione di poteri è anche evidenziata dal regime di controllo istituito all'art. 9 del regolamento n. 729/70, v. sentenza 9 ottobre 1990, causa C-366/88, Francia/Commissione (Racc. pag. I-3571, punti 20-23).

siano comparabili agli aiuti in base al regolamento. A tal fine, il giudice nazionale dovrebbe prendere in considerazione il fatto che, se il regolamento ha natura strutturale, riguarda però, come risulta dal secondo 'considerando', il reddito degli agricoltori, e che l'art. 39, n. 1, lett. b), del Trattato prevede che uno degli obiettivi della politica agricola comune è di assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola. Salvo in caso di pagamenti compensativi in relazione alla messa a riposo, gli aiuti pagati in base al regolamento integrano semplicemente il prezzo ottenuto dall'agricoltore per il suo raccolto, ma questo sarebbe rilevante solo se le restrizioni di diritto nazionale alla compensazione di retribuzioni ed altro fossero modellate sulla base di fonti di reddito aggiuntive.

66. In secondo luogo, dev'essere esaminato il trattamento eccezionale di talune sovvenzioni economiche nazionali. Alla data in cui le compensazioni di cui trattasi nella presente fattispecie sono state effettuate, risulta che almeno talune di tali sovvenzioni non erano affatto, in pratica, soggette a compensazione, per il timore di dare adito ad un disincentivo all'attuazione dei progetti in questione. Talune delle sovvenzioni esentate si riferivano a progetti nel settore agricolo, relativi sia alla produzione primaria sia alla lavorazione secondaria. Non è necessario, a mio parere, che le sovvenzioni nazionali esentate siano comparabili da tutti i punti di vista e in ogni dettaglio agli aiuti concessi in base al regolamento, al fine di riscontrare una discriminazione. Come ha osservato l'avvocato generale Mancini nelle conclusioni per la causa Amministrazione delle Finanze dello Stato/San Giorgio, nel contesto di un sistema

fiscale nazionale, frazionare il sistema impositivo nazionale (o, come nella presente fattispecie, aiuti nazionali) in tanti settori, e quindi circoscrivere a ognuno di essi l'efficacia del principio di non discriminazione significherebbe non tanto indebolire tale principio quanto giungere quasi a sopprimerlo⁷⁷. Pertanto la Corte, nella causa *Finsider/Commissione*, ha parlato di disparità di trattamento che sono giustificabili qualora siano basate su «differenze obiettive ed importanti»⁷⁸. Deve essere considerato comparabile ogni aiuto diretto a sostenere un'attività economica che altrimenti non sarebbe possibile data la struttura del mercato. Non è nemmeno necessario per giungere a una tale conclusione che l'esenzione si applichi ad aiuti nel settore agricolo, in quanto non dobbiamo occuparci necessariamente di discriminazione tra diversi tipi di aiuto ricevuti dallo stesso beneficiario. Se i pagamenti compensativi in base al regolamento sono ritenuti comparabili ad uno dei vari tipi di sovvenzioni nazionali, una discriminazione illegittima esiste, anche se le sovvenzioni nazionali sono in teoria soggette a completa compensazione, se in pratica non lo sono.

67. L'esistenza di discrezionalità da parte delle autorità danesi relativamente all'applicazione delle norme sulla compensazione

77 — Sopramenzionata alla nota 26, pag. 3634 delle conclusioni. V. anche sentenza 19 ottobre 1977, cause riunite 117/76 e 16/77, *Ruckdeschel/Hauptzollamt Hamburg-St. Annen* (Racc. pag. 1753, punto 7).

78 — Sentenza 15 gennaio 1985, causa 250/83 (Racc. pag. 131, punto 8; il corsivo è mio).

non è a mio parere necessariamente illegittima a causa di quanto la Commissione descrive come il rischio permanente di discriminazioni. La decisione di servirsi della compensazione è probabilmente sempre discrezionale, nel senso che costituisce un'opzione del creditore, il cui ricorso ad essa si basa sulla sua percezione della solvibilità del debitore. Deroche in considerazione di circostanze personali dei debitori fiscali o della probabilità dello loro idoneità a rimanere in attività sono anche del tutto discrezionali. Da una parte la Corte ha escluso l'applicazione di norme nazionali che comportano l'esercizio di un potere discrezionale circa l'opportunità di rinunciare alla restituzione del denaro comunitario indebitamente o irregolarmente versato⁷⁹, soprattutto in conformità a criteri economici⁸⁰. D'altra parte la Corte ha consentito la rinuncia alla riscossione di tali somme per motivi di equità riferiti alla persona in conformità a norme nazionali non discriminatorie che non ostacolano gli obiettivi dell'organizzazione comune del mercato di cui trattasi⁸¹. La Corte ha anche ammesso l'applicazione non discriminatoria di norme nazionali che consentono, per motivi di equità, lo sgravio, dopo il normale tempo limite nazionale, di dazi doganali pagati in eccesso, qualora questo non alteri l'efficacia delle rilevanti norme di diritto comunitario⁸². La concessione discrezionale ad un agricoltore di pagamenti compensativi in base al regolamento, per motivi sociali o di equità, invece della loro ritenzione mediante compensazione, chiaramente non ostacola il funzionamento del regolamento. Non è a mio parere compara-

bile alla rinuncia alla restituzione di fondi comunitari indebitamente pagati. È molto più vicino alle diverse circostanze della causa Reichelt/Hauptzollamt Berlin-Süd, ove l'esercizio di un potere discrezionale in conformità a norme nazionali di equità era consentito in contrapposizione ad una norma nazionale sui periodi di limitazione che limitava la capacità di un importatore di recuperare dazi pagati in eccesso ai quali egli in via di principio aveva diritto in base al diritto comunitario. Per tale motivo ritengo anche che l'esercizio di un potere discrezionale relativamente alla compensazione per motivi economici in senso ampio sia consentito. Tuttavia, questo rimane assoggettato alla norma antidiscriminazione. Se sovvenzioni nazionali comparabili non sono in pratica mai soggette a compensazione, la semplice possibilità di una rinuncia discrezionale alla compensazione relativamente a pagamenti in base al regolamento non soddisfa il requisito della parità di trattamento di pagamenti di diritto comunitario e di diritto nazionale.

Questione 2), sub d)

68. Alla luce delle considerazioni che precedono, non ritengo sia necessario per l'applicazione di norme nazionali non discriminatorie sulla compensazione agli aiuti in base al

79 — BayWa/Balm, sopramenzionata alla nota 36, punto 3 della sentenza; Deutsche Milchkontor/Germania, sopramenzionata alla nota 38, punto 22 della sentenza.

80 — Balkan-Import-Export/Hauptzollamt Berlin-Packhof, sopramenzionata alla nota 43, punto 5 della sentenza.

81 — Sentenza 27 maggio 1993, causa C-290/91, Peter (Racc. pag. I-2981, punto 11). L'avvocato generale Jacobs distingue tra un equo potere discrezionale e un potere discrezionale circa l'opportunità di rinunciare alla restituzione al paragrafo 22 delle sue conclusioni.

82 — Sentenza 27 maggio 1982, causa 113/81, Reichelt/Hauptzollamt Berlin-Süd (Racc. pag. 1957, punto 16).

regolamento che il controdebito abbia come suo fondamento giuridico il diritto comunitario, o che parte del controdebito debba essere trasferito alla Comunità come parte delle sue risorse proprie. Tuttavia, nel caso in cui la Corte non concordi con la mia analisi, sarebbe rilevante il fatto che gli Stati membri sono tenuti a dare attuazione ad un sistema di imposta sul valore aggiunto, imposta che il signor Jensen ha omesso di pagare. Gli Stati membri svolgono sostanzialmente la stessa funzione quando riscuotono l'IVA e quando distribuiscono aiuti comunitari in agricoltura, cioè, come soggetti indipendenti di diritto comunitario che adempiano i loro obblighi da esso derivanti⁸³. Il fatto che nel primo caso essi distribuiscono denaro fornito interamente dalla Comunità, pur sostenendo essi stessi costi amministrativi, e nel secondo caso essi trattengono la maggior parte delle entrate fiscali, trasferendo solo una piccola percentuale alla Comunità, sono irrilevanti. In tal caso, i debiti si possono ritenere reciproci allo stesso modo di quelli relativi alla causa DEKA/CEE, in cui, benché entrambi i debiti in causa derivassero dalla politica agricola comune, essi non si riferivano allo stesso sistema — uno relativo a restituzioni alla produzione, l'altro a restituzioni all'esportazione erroneamente pagate. Se il diritto comunitario consente la compensazione da parte della Comunità tra debiti che sorgono in base a due diversi sistemi legislativi, esso dovrebbe anche consentire agli Stati membri di compensare, sulla base di norme nazionali non discriminatorie, debiti fiscali che essi sono obbligati a riscuotere in base al diritto comunitario con aiuti agricoli che essi sono obbligati a versare al debitore fiscale in base al diritto comunitario.

Questione 4

69. L'art. 10, n. 1, del regolamento prevede un periodo di undici settimane entro cui l'aiuto deve essere pagato, ma non richiede esplicitamente che il pagamento sia effettuato appena l'ente competente dello Stato membro abbia controllato che l'agricoltore richiedente sia legittimato a ricevere un tale pagamento compensativo. Tuttavia a mio parere interferirebbe con l'adeguato funzionamento del regolamento ritardare il pagamento una volta che è accertata la legittimazione del richiedente, anche se il termine stabilito è rispettato. Mentre non è in via di principio incompatibile con il diritto comunitario il fatto che le autorità degli Stati membri utilizzino i pagamenti compensativi per fini di compensazione, questo non significa che sia lecito che i loro tentativi di accertare se un agricoltore sia anche debitore fiscale perturbino l'ordinario funzionamento del regolamento. Tali ritardi presumibilmente pregiudicherebbero tutti gli agricoltori e non solo coloro che, dopo un'indagine, si riscontra siano indebitati nei confronti delle autorità fiscali. Un ritardo nel pagamento potrebbe essere costoso per gli agricoltori, specialmente per coloro che intendono utilizzare gli aiuti per ripagare debiti a terzi sui quali sono dovuti interessi. L'art. 13 del regolamento fa riferimento al regolamento n. 729/70, il cui art. 4, n. 2, nella versione vigente all'epoca dei fatti stabilisce che gli Stati membri devono assicurare che i fondi stanziati dalla Commissione siano utilizzati senza indugio.

83 — Per l'obbligo di base di introdurre un sistema di imposta sul valore aggiunto, v. art. 1 della Seconda direttiva del Consiglio 11 aprile 1967, 67/228/CEE, in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alle imposte sulla cifra d'affari — Struttura e modalità di applicazione del sistema comune di imposta sul valore aggiunto (GU n. 71, pag. 1330).

Benché questa disposizione sia stata privata di gran parte della sua efficacia dal fatto che gli Stati membri fin dal 1988 hanno ricevuto anticipi solo relativamente a spese sostenute con risorse nazionali, essa testimonia ancora

l'interesse della Comunità al tempestivo pagamento, tra l'altro, di somme intese a stabilizzare i mercati agricoli. Inoltre, il ritardo di cui trattasi probabilmente è obiettivamente superfluo.

V — Conclusioni

70. Alla luce di quanto sopra propongo alla Corte di risolvere nel modo seguente le questioni sottoposte dall'Østre Landsret:

- 1) non è incompatibile con l'art. 15, n. 3, del regolamento (CEE) del Consiglio 30 giugno 1992, n. 765, che istituisce un regime di sostegno a favore dei coltivatori di taluni seminativi, compensare, in base a norme nazionali, senza costi aggiuntivi, i pagamenti compensativi ai quali l'agricoltore ha diritto in base a tale regolamento con debiti di natura fiscale che tale agricoltore ha verso lo Stato membro;
- 2) il diritto comunitario non vieta ad uno Stato membro di compensare, in base a norme nazionali, un importo dovuto al beneficiario di un aiuto in base ad un provvedimento comunitario con debiti scaduti nei confronti dello Stato membro, ammesso che queste norme nazionali non rendano impossibile l'esercizio del diritto in questione derivante dal diritto comunitario o ostacolino il funzionamento del sistema istituito dal provvedimento comunitario, e non vengano applicate in maniera discriminatoria;
- 3) la compensazione operata da uno Stato membro, in base a norme nazionali, di pagamenti compensativi in base al regolamento n. 1765/92 con debiti scaduti di natura fiscale nei confronti dello Stato membro non rende impossibile l'esercizio di diritti in base a tale regolamento né ostacola il funzionamento del sistema da esso istituito;

- 4) sulla soluzione data al punto 3 non incide il fatto che l'importo dell'aiuto sia stato pagato in anticipo dallo Stato membro, il quale può solo chiedere il rimborso dell'aiuto pagato, ammesso che le norme di diritto comunitario sul pagamento siano soddisfatte, e deve esso stesso pagare le spese che comporta la gestione del sistema istituito dal regolamento n. 1765/92;
- 5) sulla soluzione data al punto 3 non incide l'esistenza di norme nazionali che richiedono, come condizione per effettuare la compensazione, che vi sia reciprocità tra il debitore del debito principale ed il creditore del controdebito;
- 6) sulla soluzione data al punto 3 non incide il fondamento giuridico del debito scaduto nei confronti dello Stato col quale viene effettuata la compensazione, né in particolare il fatto che parte della somma che deve essere compensata costituisce parte delle risorse proprie della Comunità;
- 7) spetta al giudice nazionale stabilire se sovvenzioni nazionali, che sono assoggettate in pratica a compensazione per un importo che non ecceda del 20% la somma di cui trattasi, siano comparabili a pagamenti compensativi in base al regolamento n. 1765/92 al fine di determinare se le norme nazionali in materia di compensazione siano state applicate in maniera discriminatoria. Spetta ugualmente al giudice nazionale, allo stesso fine, stabilire se i pagamenti compensativi in base a tale regolamento siano comparabili a taluni altri tipi di pagamento relativamente ai quali vi siano restrizioni alla compensazione per motivi sociali;
- 8) è incompatibile col diritto comunitario ritardare il versamento di pagamenti compensativi in base al regolamento n. 1762/92 al fine di consentire un'indagine intesa ad accertare se lo Stato abbia crediti scaduti nei confronti del beneficiario per i quali intende effettuare una compensazione.