

SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)
19 settembre 2002 *

Nel procedimento C-336/00,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 234 CE, dall'Oberster Gerichtshof (Austria) nella causa dinanzi ad esso pendente tra

Republik Österreich

e

Martin Huber,

domanda vertente sulla validità e sull'interpretazione del regolamento (CEE) del Consiglio 30 giugno 1992, n. 2078, relativo a metodi di produzione agricola compatibili con le esigenze di protezione dell'ambiente e con la cura dello spazio naturale (GU L 215, pag. 85), come modificato dall'Atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica d'Austria, della Repubblica di Finlandia e del Regno di Svezia e agli adattamenti dei trattati sui quali si fonda l'Unione europea (GU 1994, C 241, pag. 21, e GU 1995, L 1, pag. 1),

* Lingua processuale: il tedesco.

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dai sigg. P. Jann, presidente di sezione, D.A.O. Edward, A. La Pergola, M. Wathelet (relatore) e C.W.A. Timmermans, giudici,

avvocato generale: S. Alber

cancelliere: sig.ra M.-F. Contet, amministratore

viste le osservazioni scritte presentate:

- per la Republik Österreich, dal sig. U. Weiler, in qualità di agente;
- per il sig. Huber, dal sig. A. Klauser, Rechtsanwalt;
- per il governo austriaco, dal sig. H. Dossi, in qualità di agente;
- per il Consiglio dell'Unione europea, dai sigg. J.-P. Hix e F.P. Ruggeri Laderchi, in qualità di agenti;
- per la Commissione delle Comunità europee, dai sigg. G. Braun e G. Berscheid, in qualità di agenti,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali della Republik Österreich, rappresentata dal sig. U. Weiler, del sig. Huber, rappresentato dal sig. B. Girsch, Rechtsanwalt, del governo austriaco, rappresentato dalla sig.ra C. Pesendorfer, in qualità di agente, del Consiglio, rappresentato dai sigg. J.-P. Hix e F.P. Ruggeri Laderchi, e della Commissione, rappresentata dai sigg. G. Braun e G. Berscheid, all'udienza del 24 gennaio 2002,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 14 marzo 2002,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con ordinanza 26 gennaio 2000, pervenuta nella cancelleria della Corte il 14 settembre seguente, l'Oberster Gerichtshof (Corte di cassazione austriaca) ha proposto, a norma dell'art. 234 CE, sei questioni pregiudiziali vertenti sulla validità e sull'interpretazione del regolamento (CEE) del Consiglio 30 giugno 1992, n. 2078, relativo a metodi di produzione agricola compatibili con le esigenze di protezione dell'ambiente e con la cura dello spazio naturale (GU L 215, pag. 85), come modificato dall'Atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica d'Austria, della Repubblica di Finlandia e del Regno di Svezia e agli adattamenti dei trattati sui quali si fonda l'Unione europea (GU 1994, C 241, pag. 21, e GU 1995, L 1, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento n. 2078/92»).

- 2 Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia fra la Republik Österreich (Repubblica d'Austria) e il sig. Huber, agricoltore, in merito a una domanda di rimborso di aiuti concessi a quest'ultimo da parte delle autorità austriache ai sensi del regolamento n. 2078/92.

Contesto normativo

Normativa comunitaria

- 3 Il regolamento n. 2078/92, che aveva come fondamento normativo gli artt. 42 del Trattato CE (divenuto art. 36 CE) e 43 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 37 CE) e che è stato abrogato, a partire dal 1° gennaio 2000, dall'art. 55, n. 1, del regolamento (CE) del Consiglio 17 maggio 1999, n. 1257, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) e che modifica ed abroga taluni regolamenti (GUL 160, pag. 80), ha attuato una serie di provvedimenti che, ai sensi dell'art. 1, primo comma, avevano l'obiettivo di:

«(...)

- completare le trasformazioni previste nell'ambito delle organizzazioni comuni dei mercati,

— contribuire alla realizzazione degli obiettivi delle politiche comunitarie in materia agricola e ambientale,

— contribuire ad assicurare agli agricoltori un reddito adeguato».

4 Il Consiglio intendeva, in particolare, favorire l'uso di metodi di produzione agricola meno inquinanti e meno intensivi e migliorare l'equilibrio dei mercati (v. il primo, il secondo, il quinto, il sesto e il dodicesimo 'considerando' del regolamento n. 2078/92).

5 A questo scopo il regolamento n. 2078/92 ha istituito, ai sensi dell'art. 1, un «regime comunitario di aiuti cofinanziato dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione Garanzia».

6 L'art. 2, n. 1, del regolamento n. 2078/92 disponeva:

«A condizione che abbia effetti positivi per l'ambiente e lo spazio naturale, il regime può comprendere aiuti destinati agli imprenditori agricoli che assumano uno o più dei seguenti impegni:

a) sensibile riduzione dell'impiego di concimi e/o fitofarmaci, oppure mantenimento delle riduzioni già effettuate o introduzione o mantenimento dei metodi dell'agricoltura biologica;

(...)».

7 L'art. 3, n. 1, del regolamento n. 2078/92 prevedeva che, al fine di conseguire gli obiettivi di cui all'art. 1 del regolamento stesso, gli Stati membri attuassero il regime di aiuti di cui all'art. 2 per mezzo di «programmi zonali pluriennali». In conformità all'art. 3, n. 3, lett. d) ed f), tali programmi, istituiti per una durata minima di cinque anni, dovevano indicare rispettivamente i «criteri per la concessione degli aiuti, tenuto conto dei problemi esistenti», e le «disposizioni adottate per l'adeguata informazione degli operatori agricoli e rurali».

8 L'art. 4, n. 1, del medesimo regolamento prevedeva:

«È concesso un premio annuale per ettaro, o per unità di bestiame ritirata, agli imprenditori agricoli che sottoscrivono per almeno cinque anni uno o più degli impegni di cui all'articolo 2, conformemente al programma applicabile nella zona interessata (...)».

9 L'art. 4, n. 2, fissava l'importo massimo sovvenzionabile del premio, mentre spettava agli Stati membri, ai sensi dell'art. 5, n. 1, del detto regolamento, per conseguirne gli obiettivi, stabilire:

«a) le condizioni per la concessione dell'aiuto;

b) l'importo degli aiuti, a seconda dell'impegno sottoscritto dal beneficiario e tenendo conto delle perdite di reddito, nonché del carattere d'incentivazione della misura;

- c) le condizioni in base alle quali l'aiuto per la cura delle superfici abbandonate di cui all'articolo 2, paragrafo 1, lettera e) può essere concesso, in assenza di agricoltori, a persone che non sono agricoltori;

- d) le condizioni che il beneficiario deve sottoscrivere, in particolare a fini di verifica e di controllo dell'osservanza degli impegni assunti;

- e) le condizioni per la concessione dell'aiuto, nel caso in cui l'agricoltore stesso non sia in grado di sottoscrivere un impegno per il periodo minimo richiesto».

¹⁰ Ai sensi dell'art. 7 del regolamento n. 2078/92, i programmi di aiuti nazionali venivano comunicati, per l'approvazione, alla Commissione che ne valutava la conformità al regolamento e determinava «la natura delle azioni che possono essere cofinanziate» e «l'importo totale delle spese che possono essere cofinanziate».

¹¹ L'art. 10 del regolamento n. 2078/92 precisava che gli Stati membri avevano la facoltà di adottare misure d'aiuto supplementari sempre che queste fossero conformi agli obiettivi del detto regolamento e agli artt. 92 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 87 CE), nonché 93 e 94 del Trattato CE (divenuti artt. 88 CE e 89 CE).

¹² Peraltro, in forza dell'art. 8 del regolamento (CEE) del Consiglio 21 aprile 1970, n. 729, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU L 94, pag. 13), che è stato abrogato dall'art. 16, n. 1, del regolamento (CE) del Consiglio 17 maggio 1999, n. 1258, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU L 160, pag. 103), gli Stati membri erano tenuti ad adottare

le misure necessarie, in particolare, per recuperare le somme perse a seguito d'irregolarità o di negligenze. A norma del n. 2, primo comma, di tale disposizione, in linea di principio spettava alla Comunità sopportare le conseguenze finanziarie di un mancato recupero, a meno che le irregolarità o le negligenze in questione fossero state imputabili alle amministrazioni o agli enti degli Stati membri.

Normativa nazionale

- 13 Per l'attuazione del regolamento n. 2078/92, il Ministero federale austriaco per l'Agricoltura e le Foreste (in prosieguo: il «Ministero») ha emanato le disposizioni speciali relative al programma austriaco per la promozione di un'agricoltura ecologica, estensiva e compatibile con la cura dello spazio naturale (ÖPUL) (in prosieguo: le «disposizioni ÖPUL»). La Commissione ha approvato tale programma con decisione 7 giugno 1995.

- 14 Le disposizioni ÖPUL sono state pubblicate solo mediante una menzione nell'*Amstblatt zur Wiener Zeitung* (bollettino ufficiale accluso alla Wiener Zeitung) del 1° dicembre 1995, nel quale è stato indicato che se ne poteva prendere visione presso il Ministero.

- 15 Le disposizioni ÖPUL, che contengono numerosi allegati, si compongono di una parte generale che disciplina, in particolare, i criteri di concessione comuni per i diversi rami del programma, la liquidazione dell'aiuto nonché il rimborso in caso di inosservanza delle condizioni per la concessione, e di una parte dedicata alle condizioni specifiche di concessione dell'aiuto.

- 16 Le disposizioni come quelle ÖPUL non sono, in diritto austriaco, norme generali e astratte, bensì rilevano come clausole contrattuali in sede di conclusione di un contratto.

Controversia principale e questioni pregiudiziali

- 17 Il 21 aprile 1995 il sig. Huber richiedeva una sovvenzione ai sensi delle disposizioni ÖPUL. Il 12 dicembre 1995 tale sovvenzione gli veniva concessa dall'Agrarmarkt Austria — persona giuridica di diritto pubblico, istituita dal Ministero in qualità di ente liquidatore degli aiuti oggetto delle disposizioni ÖPUL — in nome e per conto della Republik Österreich, per un importo di ATS 79 521. Le disposizioni ÖPUL non sono state comunicate al beneficiario.
- 18 Quando il sig. Huber ha ricevuto dall'Agrarmarkt Austria una lettera in cui gli si chiedeva di rimborsare la sovvenzione ottenuta, egli ha creduto di aver commesso un errore e ha proposto di restituire ATS 5 000 al mese.
- 19 Il 13 maggio 1998 la Finanzprokurator (Avvocatura dello Stato), su incarico dell'Agrarmarkt Austria, ingiungeva al sig. Huber di rimborsare l'importo dell'aiuto percepito maggiorato degli interessi, ovvero una somma di ATS 90 273.
- 20 Successivamente, la Republik Österreich, rappresentata dalla Finanzprokurator, chiedeva, in via giudiziaria, il rimborso della somma di ATS 79 521, maggiorata dagli interessi a decorrere dal 12 dicembre 1995. Essa fondava la sua richiesta sul

fatto che il sig. Huber, in violazione delle disposizioni ÖPUL, aveva usato fitofarmaci vietati, cioè i fungicidi Euparen, Orthophaldan, Delan e Folit. Il sig. Huber avrebbe altresì riconosciuto la fondatezza del rimborso.

- 21 Il sig. Huber contestava tale asserzione sostenendo principalmente di non aver violato le dette disposizioni, anche se riconosceva di aver adoperato i prodotti menzionati al punto precedente, né di essere obbligato a rimborsare gli aiuti erogati. Egli sosteneva, precisamente, che le autorità austriache gli avevano solamente comunicato, al momento della conclusione del contratto, che non poteva usare erbicidi nella coltivazione della frutta e delle viti, cosicché non avrebbe rinunciato ad usare i citati fungicidi.
- 22 Inoltre, secondo il sig. Huber, le disposizioni ÖPUL non erano state allegate al formulario della domanda né portate a sua conoscenza. Egli faceva parimenti valere che la formulazione di tale domanda era vaga e che le autorità austriache avevano erogato l'aiuto per quanto fossero state a conoscenza dell'utilizzo dei detti fungicidi. Alla luce di tale circostanza, il comportamento rimproverato al sig. Huber sarebbe imputabile a un errore causato dalle stesse autorità nazionali.
- 23 Il Bezirkgericht Innere Stadt Wien (pretore di Vienna) respingeva il ricorso con l'argomento che le disposizioni non erano opponibili al sig. Huber e che non vi era stata confessione da parte di quest'ultimo.
- 24 Il Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien (Tribunale civile di Vienna) accoglieva il ricorso avverso la decisione di primo grado, sulla base di un motivo di annullamento sollevato in via subordinata, e rinviava la causa al Bezirksgericht.

25 Tuttavia, il Landesgericht non ammetteva l'esistenza di una confessione e riteneva che non fosse stato sufficientemente chiarito se le sostanze utilizzate dal sig. Huber rientrassero nella categoria degli erbicidi né quale fosse il contenuto esatto dei documenti messi a disposizione di quest'ultimo. Secondo tale giudice, le disposizioni emanate dalla Republik Österreich non erano divenute elemento del contratto poiché non erano state oggetto di una pubblicazione, salvo un mero riferimento nell'*Amtsblatt zur Wiener Zeitung*. Inoltre, la descrizione degli obblighi del sig. Huber non era sufficientemente chiara e quest'ultimo avrebbe potuto conoscere il programma di aiuti stabilito dalle disposizioni ÖPUL solo mediante indagini costose e difficili.

26 L'Oberster Gerichtshof, adito in seguito ad autorizzazione del Landesgericht, constata, a titolo preliminare, che la confessione non costituisce un valido fondamento giuridico per il recupero di un aiuto. Il giudice a quo s'interroga poi sull'idoneità del fondamento normativo scelto per l'adozione del regolamento n. 2078/92, sulla portata di alcune sue disposizioni nonché sui criteri di recupero di un aiuto indebitamente erogato ai sensi del medesimo regolamento.

27 Alla luce di quanto sopra esposto, l'Oberster Gerichtshof decideva di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se il regolamento del Consiglio 30 giugno 1992, n. 2078, relativo a metodi di produzione agricola compatibili con le esigenze di protezione dell'ambiente e con la cura dello spazio naturale (...) sia stato emanato validamente.

2) Se la decisione circa l'approvazione di un programma ai sensi dell'art. 7 del regolamento del Consiglio 30 giugno 1992, n. 2078, relativo a metodi di

produzione agricola compatibili con le esigenze di protezione dell'ambiente e con la cura dello spazio naturale, comprenda anche il contenuto dei programmi che gli Stati membri sottopongono ad approvazione.

- 3) Se debbano essere considerati destinatari di tale decisione anche gli agricoltori che chiedono un aiuto ai sensi di un siffatto programma e se la prescelta forma di pubblicazione, in particolare l'obbligo degli Stati membri di informare adeguatamente gli agricoltori, sia sufficiente a rendere la decisione vincolante per gli agricoltori e a rendere inefficaci i contratti di sostegno che siano incompatibili con la detta decisione.

- 4) Se, a prescindere dal contenuto del programma approvato dalla Commissione ai sensi del regolamento n. 2078/92, un agricoltore possa fare legittimo affidamento sulle dichiarazioni degli organi amministrativi degli Stati membri, con la conseguenza che non si possa revocare l'aiuto concesso.

- 5) Se nell'ambito del regolamento n. 2078/92 gli Stati membri siano liberi di attuare i programmi ai sensi di tale regolamento mediante atti di diritto privato (contratti) oppure mediante atti d'imperio.

- 6) Se, nel valutare se le limitazioni della ripetibilità degli aiuti imposte per tutelare il legittimo affidamento e per garantire la certezza del diritto siano conformi agli interessi del diritto comunitario, si debba considerare solo il tipo di atto prescelto oppure si debbano considerare anche le possibilità di ripetizione offerte da altri tipi di atto, particolarmente vantaggiose per gli interessi comunitari».

- 28 Con ordinanza 18 aprile 2002, il sig. Huber è stato parzialmente ammesso al gratuito patrocinio.

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

- 29 Con la prima questione il giudice a quo chiede in sostanza se il regolamento n. 2078/92 sia valido, benché sia stato adottato sulla base degli artt. 42 e 43 del Trattato e non sulla base dell'art. 130 S del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 175 CE).
- 30 Al riguardo occorre rammentare che, per giurisprudenza costante della Corte, la scelta del fondamento normativo di un atto comunitario deve basarsi su elementi oggettivi suscettibili di sindacato giurisdizionale tra i quali figurano, in particolare, lo scopo e il contenuto dell'atto (v., in particolare, sentenze 11 giugno 1991, causa C-300/89, Commissione/Consiglio, detta «Biossido di titanio», Racc. pag. I-2867, punto 10; in prosieguo: la «sentenza Biossido di titanio», e 4 aprile 2000, causa C-269/97, Commissione/Consiglio, Racc. pag. I-2257, punto 43).
- 31 Se l'esame di un atto comunitario dimostra che esso persegue una doppia finalità o che esso possiede una duplice componente e se una di queste è identificabile come principale o preponderante, mentre l'altra è solo accessoria, l'atto dev'essere basato su un solo fondamento giuridico, vale a dire quello richiesto dalla finalità o componente principale o preponderante (v. sentenze 17 marzo 1993, causa C-155/91, Commissione/Consiglio, Racc. pag. I-939, punti 19 e 21;

23 febbraio 1999, causa C-42/97, Parlamento/Consiglio, Racc. pag. I-869, punti 39 e 40, nonché 30 gennaio 2001, causa C-36/98, Spagna/Consiglio, Racc. pag. I-779, punto 59). In via eccezionale, se si accerta che l'atto persegue contemporaneamente diversi obiettivi, che sono connessi in maniera inscindibile, senza che uno sia subordinato e indiretto rispetto all'altro, un atto del genere potrà essere basato sui diversi fondamenti normativi corrispondenti (v., in tal senso, citate sentenze *Biossido di titanio*, punti 13 e 17, e Parlamento/Consiglio, punto 38, nonché parere 6 dicembre 2001, 2/00, Racc. pag. I-9713, punto 23).

- 32 Nella fattispecie, è pacifico che il regolamento n. 2078/92 perseguiva contemporaneamente obiettivi di politica agricola e di tutela dell'ambiente.
- 33 In base alla giurisprudenza della Corte, gli artt. 130 R del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 174 CE) e 130 S del Trattato mirano a conferire alla Comunità una competenza per avviare un'azione specifica in materia di ambiente, pur lasciando impregiudicate le competenze di cui essa è titolare in forza di altre disposizioni del Trattato, anche se i provvedimenti in parola perseguono al tempo stesso uno degli obiettivi di tutela dell'ambiente (v. sentenza 24 novembre 1993, causa C-405/92, *Mondiet*, Racc. pag. I-6133, punto 26). L'art. 130 R, n. 2, primo comma, terza frase, del Trattato, nella versione precedente all'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, il cui contenuto è stato ripreso all'art. 6 CE, dispone d'altronde, a questo proposito, che le esigenze connesse con la salvaguardia dell'ambiente costituiscono una componente delle altre politiche della Comunità, così che un provvedimento comunitario non può rientrare nell'azione della Comunità in materia di ambiente per il solo fatto che tiene conto di dette esigenze (v., in tal senso, citate sentenze *Biossido di titanio*, punto 22, e *Mondiet*, punto 27).
- 34 Quanto all'art 43 del Trattato, risulta da una giurisprudenza costante che esso costituisce il fondamento normativo appropriato di qualsiasi disciplina attinente alla produzione ed alla messa in commercio dei prodotti agricoli elencati nell'allegato II del Trattato CE, che contribuisca alla realizzazione di uno o più degli obiettivi della politica agricola comune sanciti dall'art. 39 del Trattato CE (divenuto art. 33 CE) (sentenze 23 febbraio 1988, causa 68/86, Regno Unito/

Consiglio, Racc. pag. 855, punto 14; 5 maggio 1998, causa C-180/96, Regno Unito/Commissione, Racc. pag. I-2265, punto 133, e 4 aprile 2000, Commissione/Consiglio, citata, punto 47). D'altra parte, l'art. 42 del Trattato autorizza il Consiglio a predisporre la concessione di aiuti relativamente alla produzione e al commercio di prodotti agricoli nel rispetto degli obiettivi di cui all'art. 39 del Trattato, nonostante le disposizioni del capitolo relativo alle norme sulla concorrenza.

- 35 Orbene, come sottolineato dalla Commissione e dal Consiglio nonché dall'avvocato generale al paragrafo 35 delle sue conclusioni, dall'art. 1 del regolamento n. 2078/92 si evince che l'obiettivo principale delle misure di sostegno ivi previste era il controllo della produzione dei prodotti agricoli di cui all'allegato II del Trattato, per incentivare il passaggio da un'agricoltura intensiva ad una produzione più estensiva e di qualità superiore, poiché era possibile compensare con la concessione di aiuti le conseguenze sul piano finanziario per gli agricoltori.
- 36 Il fatto che il regolamento n. 2078/92 fosse diretto a incentivare forme di produzione più rispettose dell'ambiente, obiettivo indubbiamente concreto, ma accessorio, della politica agricola comune, non può di per sé giustificare il fatto che, oltre agli artt. 42 e 43 del Trattato, anche l'art. 130 S del medesimo fosse il fondamento giuridico di tale regolamento.
- 37 Di conseguenza, l'esame della prima questione proposta non ha rivelato alcun elemento idoneo a inficiare la validità del regolamento n. 2078/92.

Sulla seconda questione

- 38 Con la seconda questione, il giudice a quo chiede in sostanza se l'art. 7, n. 2, del regolamento n. 2078/92 debba essere interpretato nel senso che una decisione

relativa all'approvazione di un programma nazionale di aiuti ne riguarda anche il contenuto, di modo che tale programma, una volta approvato, dovrebbe essere valutato come un atto di diritto comunitario.

39 A questo proposito, risulta dall'art. 7, nn. 2 e 3, del regolamento n. 2078/92 che la Commissione approvava i programmi di cui all'art. 3, n. 1, dopo essersi accertata della loro conformità al detto regolamento e dopo aver determinato la natura delle azioni cofinanziabili e l'importo totale delle spese connesse al loro finanziamento. Ne deriva che l'esame della Commissione verteva necessariamente sul contenuto dei detti programmi.

40 Tuttavia, l'approvazione di un programma nazionale di aiuti da parte della Commissione non conferisce affatto a detto programma la natura di atto di diritto comunitario. Ciò premesso, in caso di incompatibilità di un contratto di sovvenzione con il programma approvato dalla Commissione, spetta ai giudici nazionali trarne le conseguenze alla luce del diritto interno, tenendo conto, in sede di applicazione di quest'ultimo, del diritto comunitario pertinente.

41 Alla seconda questione occorre quindi rispondere dichiarando che l'art. 7, n. 2, del regolamento n. 2078/92 dev'essere interpretato nel senso che una decisione della Commissione relativa all'approvazione di un programma nazionale di aiuti ne riguarda anche il contenuto, senza tuttavia conferire a tale programma la natura di atto di diritto comunitario.

Sulla terza questione

42 Con la terza questione, il giudice a quo chiede in sostanza, da una parte, se gli agricoltori che hanno chiesto un aiuto ai sensi del regolamento n. 2078/92 debbano essere considerati destinatari della decisione della Commissione relativa

all'approvazione del programma nazionale di aiuti di cui all'art. 7, n. 2, del detto regolamento e, dall'altra, se la pubblicazione in un bollettino ufficiale di una semplice nota informativa che segnala che il detto programma è a disposizione del pubblico presso gli uffici del Ministero sia sufficiente a rendere vincolante la detta decisione nei confronti degli agricoltori interessati e a rendere nulli i contratti di aiuti con essa incompatibili.

43 A questo proposito va constatato che la decisione con cui la Commissione approva un programma nazionale di aiuti riconosce in tal modo la conformità al regolamento n. 2078/92, alla luce dei criteri di valutazione elencati all'art. 7, n. 2, del detto regolamento, è indirizzata esclusivamente allo Stato membro interessato.

44 Ciò premesso, spetta ai giudici nazionali, se del caso, verificare la legittimità di un provvedimento individuale di sovvenzione, adottato in applicazione del programma nazionale di aiuti, alla luce tanto di questo, come approvato dalla Commissione, quanto del regolamento n. 2078/92.

45 Parimenti, quanto al problema del se la pubblicità data alle disposizioni ÖPUL le abbia rese opponibili agli agricoltori austriaci, trattasi, principalmente, di una questione di diritto interno.

46 Tuttavia, pur non disciplinando concretamente le modalità di pubblicità cui devono sottostare i programmi nazionali di aiuti, l'art. 3, n. 3, lett. f), del regolamento n. 2078/92 stabilisce, in modo generale, che questi devono prevedere disposizioni per assicurare un'«adeguata informazione degli operatori agricoli e rurali».

- 47 Orbene, a questo proposito non è dimostrato che le autorità austriache abbiano pienamente soddisfatto nella causa principale il loro obbligo di informare adeguatamente il beneficiario dell'aiuto, ai sensi dell'art. 3, n. 3, lett. f), del regolamento n. 2078/92 e, specificamente, che abbiano effettivamente portato a sua conoscenza le disposizioni ÖPUL al momento della concessione della sovvenzione o ancora che abbiano adottato i provvedimenti necessari per consentirgli di averne conoscenza in condizioni soddisfacenti. Spetta al giudice a quo verificare questo punto, tenendo conto del fatto che, al momento della presentazione della domanda del sig. Huber, mancava ancora la versione definitiva del programma nazionale di aiuti, sul cui fondamento questi dovevano essere accordati, poichè la Commissione non l'aveva approvato.
- 48 Tenuto conto di quanto precede, alla terza questione va risposto dichiarando che lo Stato membro interessato è l'unico destinatario della decisione della Commissione relativa all'approvazione del programma nazionale di aiuti, prevista dall'art. 7 del regolamento n. 2078/92. Spetta ai giudici nazionali verificare, alla luce del diritto interno, se la pubblicità data al detto programma ne abbia consentito l'opponibilità agli operatori agricoli e rurali, in particolare vigilando a che sia rispettato il criterio di un'informazione adeguata ai sensi dell'art. 3, n. 3, lett. f), del detto regolamento.

Sulla quarta questione

- 49 Con la quarta questione il giudice a quo chiede in sostanza se e in quale misura un agricoltore che ha beneficiato di una sovvenzione, nell'ambito di un programma nazionale di aiuti ai sensi dell'art. 3, n. 1, del regolamento n. 2078/92, possa invocare i principi della tutela del legittimo affidamento e della certezza del diritto per opporsi alla ripetizione di tale sovvenzione.
- 50 Il giudice a quo constata, da una parte, che il sig. Huber ha presentato una domanda di sovvenzione nell'aprile 1995, ovvero prima che il programma

nazionale di aiuti fosse approvato dalla Commissione nel giugno 1995, e prima della pubblicazione di quest'ultimo in forma di menzione nell'*Amtsblatt zur Wiener Zeitung* nel dicembre 1995, e che, dall'altra, tale domanda è stata accettata dalle autorità austriache senza limitazioni.

- 51 La Republik Österreich e il governo austriaco sostengono che il sig. Huber aveva l'onere di informarsi sul programma nazionale di aiuti e sulla portata dei suoi obblighi contrattuali prima della conclusione del contratto. Essi fanno riferimento alle «note» inviate all'agricoltore che intende presentare una domanda di aiuti, le quali contengono informazioni pertinenti, in particolare per quanto riguarda l'esistenza e il contenuto delle disposizioni ÖPUL.
- 52 Il governo austriaco aggiunge che il progetto delle disposizioni ÖPUL, nella formulazione esistente alla data di presentazione della domanda del sig. Huber, non si discostava dalla versione definitivamente approvata dalla Commissione.
- 53 Invece il sig. Huber fa valere che, data l'insufficiente pubblicità del programma nazionale di aiuti che è stato solamente messo a disposizione del pubblico presso gli uffici del ministero competente a Vienna (Austria), egli avrebbe potuto informarsi del suo contenuto esatto, successivamente all'approvazione delle disposizioni ÖPUL, solamente a prezzo di sforzi spropositati. Date queste circostanze, il principio della tutela del legittimo affidamento osterebbe al rimborso della sovvenzione, che è stata percepita in buona fede.
- 54 A questo proposito occorre rammentare che, ai sensi dell'art. 8, n. 1, del regolamento n. 729/70, gli Stati membri adottano, in conformità alle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative nazionali, le misure necessarie per recuperare le somme perse a seguito di irregolarità o di negligenze. Ciò vale per le somme versate ai sensi di un programma nazionale di aiuti approvato dalla Commissione in forza di un regolamento del Consiglio e cofinanziato dalla Comunità.

- 55 Risulta parimenti dalla giurisprudenza della Corte che le controversie relative alla restituzione degli importi indebitamente concessi in forza del diritto comunitario vanno risolte, ove il diritto comunitario non abbia disposto in materia, dai giudici nazionali a norma del loro diritto interno, fatti salvi i limiti posti dal diritto comunitario nel senso che le formalità stabilite dal diritto nazionale non devono risolversi nel rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile la restituzione degli aiuti non dovuti e che l'applicazione delle norme interne deve avvenire in modo non discriminatorio rispetto alle procedure intese alla definizione di controversie nazionali dello stesso tipo (v., in tal senso, sentenze 21 settembre 1983, cause riunite da 205/82 a 215/82, Deutsche Milchkontor e a., Racc. pag. 2633, punto 19; 12 maggio 1998, causa C-366/95, Steff-Houlberg Export e a., Racc. pag. I-2661, punto 15, e 16 luglio 1998, causa C-298/96, Oelmühle e Schmidt Söhne, Racc. pag. I-4767, punto 24).
- 56 Pertanto, non si può considerare contrario al diritto comunitario il fatto che il diritto interno, in materia di revoca di atti amministrativi e di ripetizione di prestazioni finanziarie indebitamente erogate dall'amministrazione pubblica, prenda in considerazione, assieme al principio di legalità, i principi della certezza del diritto e della tutela del legittimo affidamento, dato che questi ultimi fanno parte dell'ordinamento giuridico comunitario (v., in tal senso, sentenze Deutsche Milchkontor e a., citata, punto 30; 1° aprile 1993, cause riunite da C-31/91 a C-44/91, Lageder e a., Racc. pag. I-1761, punto 33, e 9 ottobre 2001, cause riunite da C-80/99 a C-82/99, Flemmer e a., Racc. pag. I-7211, punto 60).
- 57 Tuttavia, l'interesse della Comunità alla ripetizione degli aiuti percepiti in violazione delle condizioni per la loro concessione deve essere preso pienamente in considerazione nella valutazione degli interessi contrapposti (citate sentenze Deutsche Milchkontor e a., punto 32; Oelmühle e Schmidt Söhne, punto 24, e Flemmer e a., punto 61).
- 58 Inoltre, risulta dalla giurisprudenza che il beneficiario dell'aiuto può contestarne la ripetizione solo a condizione che sia stato in buona fede circa la regolarità

dell'aiuto medesimo (v., in tal senso, sentenza Oelmühle e Schmidt Söhne, citata, punto 29). A tale riguardo, spetta al giudice nazionale verificare:

- se le disposizioni ÖPUL vietassero con sufficiente chiarezza l'impiego dei fitofarmaci indicati al punto 20 della presente sentenza, tenuto conto delle osservazioni formulate dall'avvocato generale al paragrafo 127 delle sue conclusioni;

- se dal formulario della domanda di sovvenzione o dalle indicazioni ivi accluse si ricavassero obblighi precisi circa l'utilizzazione di fitofarmaci, tenuto conto delle osservazioni formulate dall'avvocato generale al paragrafo 121 delle sue conclusioni;

- in che misura le disposizioni ÖPUL siano state incorporate, in tutto o in parte, nel contratto di sovvenzione;

- se il progetto delle disposizioni ÖPUL o il relativo testo definitivo sia stato effettivamente comunicato al sig. Huber;

- o se, in caso di risposta negativa, quest'ultimo sia stato negligente come non lo sarebbe stato un agricoltore normalmente diligente, non cercando di ottenere precisa conoscenza del contenuto delle disposizioni ÖPUL recandosi a Vienna, alla sede del Ministero, al fine di consultare il testo di tali disposizioni, e, in particolare, se la necessità di una siffatta consultazione in loco per conoscere la portata esatta dei propri obblighi non costituisca un onere eccessivo per gli agricoltori interessati.

- 59 Considerato quanto precede, occorre rispondere alla quarta questione dichiarando che il diritto comunitario non osta a che si applichino i principi della tutela del legittimo affidamento e della certezza del diritto al fine di escludere la restituzione di aiuti cofinanziati dalla Comunità indebitamente erogati, a condizione che sia preso in considerazione anche l'interesse di quest'ultima. L'applicazione del principio della tutela del legittimo affidamento presuppone che venga accertata la buona fede del beneficiario della sovvenzione di cui trattasi.

Sulla quinta e sulla sesta questione

- 60 Con la quinta e la sesta questione, che è opportuno esaminare congiuntamente, il giudice a quo chiede, da una parte, se gli Stati membri siano liberi di attuare i programmi nazionali di aiuti, ai sensi dell'art. 3, n. 1, del regolamento n. 2078/92, mediante atti di diritto privato oppure mediante atti d'imperio e, dall'altra, se, nel valutare una domanda di restituzione di un aiuto indebitamente erogato ai sensi del medesimo regolamento, si debbano confrontare i criteri per il rimborso delle somme non dovute, in diritto interno, a seconda che esse siano state erogate in base ad atti di diritto privato oppure ad atti amministrativi.
- 61 A tale riguardo, risulta da una giurisprudenza costante che, qualora il diritto comunitario, ivi compresi i principi generali dello stesso, non contenga norme comuni, le autorità nazionali competenti, per attuare una normativa comunitaria, devono agire applicando le norme formali e procedurali del diritto dello Stato membro interessato. Tuttavia, come già dichiarato dalla Corte, è possibile valersi delle norme nazionali solo nella misura necessaria per l'attuazione delle disposizioni di diritto comunitario e sempre che l'applicazione delle norme nazionali non menomi la portata e l'efficacia del diritto comunitario stesso, ivi compresi i suoi principi generali (v., in particolare, sentenza Flemmer e a., citata, punto 55).

- 62 Dal momento che il regolamento n. 2078/92 non contiene norme comuni al riguardo, niente osta, in via di principio, a che la Repubblica d'Austria attui i programmi nazionali di aiuti di cui all'art. 3, n. 1, del detto regolamento mediante atti di diritto privato, come i contratti.
- 63 Spetta al giudice a quo verificare se il ricorso a tali atti pregiudichi la portata e l'efficacia del diritto comunitario, atteso in particolare che detto ricorso deve consentire la ripetizione di aiuti cofinanziati, indebitamente erogati, alle stesse condizioni di quelle degli aiuti meramente nazionali dello stesso tipo.
- 64 Di conseguenza, alla quinta e sesta questione occorre rispondere dichiarando che gli Stati membri sono liberi di attuare i programmi nazionali di aiuti ai sensi dell'art. 3, n. 1, del regolamento n. 2078/92, mediante atti di diritto privato oppure mediante atti d'imperio, purché gli atti interni di cui trattasi non pregiudichino la portata e l'efficacia del diritto comunitario.

Sulle spese

- 65 Le spese sostenute dal governo austriaco, nonché dal Consiglio e dalla Commissione, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quinta Sezione),

pronunciandosi sulle questioni sottoposte dall'Oberster Gerichtshof con ordinanza 26 gennaio 2000, dichiara:

- 1) L'esame della prima questione proposta non ha rivelato alcun elemento idoneo a inficiare la validità del regolamento (CEE) del Consiglio 30 giugno 1992, n. 2078, relativo a metodi di produzione agricola compatibili con le esigenze di protezione dell'ambiente e con la cura dello spazio naturale, come modificato dall'Atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica d'Austria, della Repubblica di Finlandia e del Regno di Svezia e agli adattamenti dei trattati sui quali si fonda l'Unione europea.

- 2) L'art. 7, n. 2, del regolamento n. 2078/92, come modificato dal suddetto Atto di adesione, dev'essere interpretato nel senso che una decisione della Commissione relativa all'approvazione di un programma nazionale di aiuti ne riguarda anche il contenuto, senza tuttavia conferire a tale programma la natura di atto di diritto comunitario.

- 3) Lo Stato membro interessato è l'unico destinatario della decisione della Commissione relativa all'approvazione del programma nazionale di aiuti, prevista dall'art. 7 del regolamento n. 2078/92, come modificato dal detto

Atto di adesione. Spetta ai giudici nazionali verificare, alla luce del diritto interno, se la pubblicità data al detto programma ne abbia consentito l'opponibilità agli operatori agricoli e rurali, in particolare vigilando a che sia rispettato il criterio di un'informazione adeguata ai sensi dell'art. 3, n. 3, lett. f), del detto regolamento.

- 4) Il diritto comunitario non osta a che si applichino i principi della tutela del legittimo affidamento e della certezza del diritto al fine di escludere la restituzione di aiuti cofinanziati dalla Comunità indebitamente erogati, a condizione che sia preso in considerazione anche l'interesse di quest'ultima. L'applicazione del principio della tutela del legittimo affidamento presuppone che venga accertata la buona fede del beneficiario della sovvenzione di cui trattasi.

- 5) Gli Stati membri sono liberi di attuare i programmi nazionali di aiuti ai sensi dell'art. 3, n. 1, del regolamento n. 2078/92, come modificato dal citato Atto di adesione, mediante atti di diritto privato oppure mediante atti d'imperio, purché gli atti interni di cui trattasi non pregiudichino la portata e l'efficacia del diritto comunitario.

Jann

Edward

La Pergola

Wathelet

Timmermans

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 19 settembre 2002.

Il cancelliere

Il presidente della Quinta Sezione

R. Grass

P. Jann