SENTENZA DELLA CORTE
15 dicembre 1987 *

Nella causa 237/86,

Regno dei Paesi Bassi, rappresentato dai sigg. A. Bos, consigliere giuridico aggiunto al Ministero degli affari esteri, e G. M. Borchardt, consigliere giuridico assistente presso lo stesso Ministero, in qualità di agenti e con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sua ambasciata,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal suo consigliere giuridico, sig. Robert C. Fischer, in qualità di agente, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Georges Kremlis, membro del suo servizio giuridico, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

convenuta,

avente ad oggetto una domanda di annullamento parziale, per quanto riguarda i prodotti della pesca, della decisione 86/443 della Commissione, del 1° luglio 1986, relativa alla liquidazione dei conti presentati dal regno dei Paesi Bassi per le spese dell'esercizio 1982 finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione « garanzia » (GU L 256, pag. 29),

LA CORTE,

composta dai signori G. Bosco, presidente di sezione, presidente f. f., J. C. Moitinho de Almeida, presidente di sezione, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, C. Kakouris, R. Joliet e F. Schockweiler, giudici,

avvocato generale: J. L. da Cruz Vilaça
cancelliere: B. Pastor, amministratore

* Lingua processuale: l'olandese.

vista la relazione d'udienza ed a seguito della trattazione del 5 maggio 1987,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale presentate all'udienza del 16 settembre 1987,

ha pronunziato la seguente

Sentenza

1 Con atto depositato alla cancelleria della Corte il 9 settembre 1986, il regno dei Paesi Bassi ha presentato, in forza dell'art. 173, 1° comma, del trattato CEE, un ricorso diretto all'annullamento della decisione 86/443 della Commissione, del 1° luglio 1986, relativa alla liquidazione dei conti presentati dal regno dei Paesi Bassi per le spese dell'esercizio 1982 finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (nel prosieguo « FEAOG »), sezione « garanzia » (GU L 256, pag. 29), in quanto tale decisione non ha ammesso al finanziamento comunitario i conti presentati dal regno dei Paesi Bassi, relativi a restituzioni all'esportazione nel settore della pesca per un importo di 13 317 224 HFL.

2 Il governo dei Paesi Bassi adduce, quali mezzi, la trasgressione di norme relative all'applicazione del trattato, ossia gli artt. 2 e 3 del regolamento del Consiglio 21 aprile 1970, n. 729, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU L 94, pag. 13), nel combinato disposto con i regolamenti del Consiglio 19 gennaio 1976, n. 100, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore della pesca (GU L 20, pag. 1), 3796/81 del Consiglio, del 29 dicembre 1981, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca (GU L 379, pag. 1), e 2730/79 della Commissione, del 29 novembre 1979, recante modalità comuni di applicazione del regime delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli (GU L 317, pag. 1). Il governo dei Paesi Bassi sostiene anche che non è consentito alla Commissione far ricadere le lacune della normativa comunitaria sugli Stati membri e che il principio di certezza del diritto non è stato rispettato. Contesta inoltre alla Commissione di non aver utilizzato tutti i mezzi a sua disposizione per prevenire nel 1982 il superamento delle possibilità di cattura di pesce di cui trattasi. In subordine contesta l'esattezza delle correzioni effettuate dalla Commissione.

3 Per una più ampia esposizione dei fatti, del procedimento e dei mezzi ed argomenti delle parti, si rinvia alla relazione d'udienza. Questi elementi del fascicolo sono richiamati nel prosieguo solo nella misura necessaria alle deduzioni della Corte.

4 Nel primo motivo, il governo dei Paesi Bassi sostiene che il regolamento n. 729/79 consente di rifiutare il finanziamento comunitario solo in caso di mancato rispetto della normativa comunitaria relativa alla gestione finanziaria o alla politica di mercato nel settore della pesca e che le proposte della Commissione riguardanti, per talune popolazioni di pesci, la fissazione per il 1982 del totale ammissibile delle catture (TAC) e la sua ripartizione tra gli Stati membri (quote) non andrebbero considerate norme comunitarie ai sensi del regolamento n. 729/70.

5 La Commissione ribatte che i provvedimenti comunitari di conservazione sulla pesca rientrano nelle norme comunitarie nel quadro dell'organizzazione comune dei mercati agricoli ai sensi degli artt. 2 e 3 del regolamento n. 729/70, che tali provvedimenti esistono per il 1982 e che da ogni atto di uno Stato membro incompatibile con il diritto comunitario dovrebbe conseguire il rifiuto al finanziamento comunitario se l'atto stesso ha comportato spese per il FEAOG.

6 Come ha ritenuto la Corte nella sentenza in data odierna (causa 326/85, Paesi Bassi/Commissione, Racc. 1987, pag. 5091), i provvedimenti di conservazione sulla pesca fanno parte delle norme comunitarie dell'organizzazione comune dei mercati agricoli ai sensi degli artt. 2 e 3 del regolamento n. 729/70, essendo inclusi i prodotti della pesca, ai sensi dell'art. 38 del trattato CEE, fra i prodotti agricoli, e le restituzioni concesse e gli interventi intrapresi, trasgredendo i provvedimenti comunitari di conservazione, non possono essere finanziati dal FEAOG.

7 Diviene allora necessario esaminare se nel 1982 esistevano norme comunitarie in materia di conservazione delle risorse del mare che limitassero le catture.

8 La situazione del 1982 era caratterizzata dal fatto che il Consiglio, esclusivamente competente dal 1° gennaio 1979 in forza dell'art. 102 dell'atto d'adesione per l'a-

dozione, nell'ambito della politica comune della pesca, su proposta della Commissione, dei provvedimenti destinati alla conservazione delle risorse non emanava tali provvedimenti durante il 1982. Solo con il regolamento del Consiglio 25 gennaio 1983, n. 172, che fissa, per alcune popolazioni o gruppi di popolazioni ittiche presenti nelle zone di pesca della Comunità, i totali ammessi delle catture per il 1982 e la parte di queste catture disponibile per la Comunità, la ripartizione di detta parte tra gli Stati membri, nonché le condizioni cui è soggetta la pesca dei totali ammessi delle catture (GU L 24, pag. 30), il Consiglio ha fissato retroattivamente per il 1982 le TAC e le quote nazionali.

9 A decorrere dal 1° gennaio 1982 fino al 30 giugno 1983, le attività di pesca svolte nelle acque comunitarie erano regolate dalle decisioni provvisorie del Consiglio, ossia le decisioni 81/1052 del 29 dicembre 1981 (GU L 379, pag. 52), 82/207 del 31 marzo 1982 (GU 99, pag. 34), 82/271 del 29 aprile 1982 (GU L 120, pag. 29) e 82/346 del 31 maggio 1982 (GU L 152, pag. 12), che imponevano agli Stati membri di tener conto, nelle loro attività di pesca, delle TAC proposte dalla Commissione il 24 luglio 1981.

10 Il 18 e 21 giugno 1982 la Commissione presentava al Consiglio proposte di TAC e di quote per il 1982 (GU C 228, pag. 14, e GU C 233, pag. 4) sulle quali il Consiglio non riusciva a raggiungere un accordo. Il 29 giugno 1982 il Consiglio adottava tuttavia la decisione 29 giugno 1982, 82/440 (GU L 190, pag. 9), nella quale decideva che a decorrere dal 1° luglio fino al 23 luglio 1982 gli Stati membri dovessero tener conto delle TAC proposte dalla Commissione il 24 luglio 1981.

11 Alla sessione del Consiglio del 21 luglio 1982, la Commissione presentava una dichiarazione al Consiglio (GU C 199, pag. 21), nella quale constatava che il Consiglio non era riuscito a pervenire ad un accordo sulla fissazione delle TAC e delle quote. Nell'intento di mettere in grado la Comunità di esercitare, a decorrere dalla dichiarazione e fino al 30 settembre 1982, le proprie responsabilità in materia di conservazione, la Commissione ricordava che gli Stati membri hanno non soltanto il diritto di adottare le misure necessarie, sempreché approvate dalla Commissione medesima, ma anche il dovere di prendere tali misure nell'interesse generale, dovere che la Commissione può invitarli ad assolvere. La Commissione dichiarava anche che, per consentire all'intera flotta peschereccia degli Stati membri di svolgere un'attività per quanto possibile stabile ed ordinata, essa, nell'esercizio delle

proprie funzioni e soprattutto al momento di approvare le misure nazionali di conservazione, si sarebbe ispirata alle proposte da essa stessa presentate al Consiglio.

12 Successivamente, il Consiglio adottava altri provvedimenti provvisori per il 1982, ossia le decisioni 82/498 del 21 luglio 1982 (GU L 216, pag. 40), 82/650 del 20 settembre 1982 (GU L 274, pag. 33), 82/739 del 26 ottobre 1982 (GU L 312, pag. 17) e 82/802 del 29 novembre 1982 (GU L 339, pag. 57). In queste decisioni, il Consiglio, tenendo conto della competenza esclusiva della Comunità e degli obblighi che incombono agli Stati membri, quali definiti dalla Corte di giustizia, decideva che, a decorrere dal 24 luglio 1982 fino al 31 dicembre 1982, « gli Stati membri eserciteranno le loro attività di pesca in funzione dei cicli stagionali abituali, tenendo conto delle TAC proposte dalla Commissione in data 21 giugno 1982, quali sono state modificate » successivamente.

13 Alla sessione del Consiglio 21 dicembre 1982, la Commissione faceva una nuova dichiarazione nella quale in particolare richiedeva agli Stati membri di trasmetterle nel più breve tempo i provvedimenti nazionali di conservazione che essi intendevano adottare. La Commissione si dichiarava anche risoluta a fare quanto in suo potere per garantire l'osservanza degli obblighi degli Stati membri.

14 Il 25 gennaio 1983, il Consiglio adottava, a completamento del regolamento 19 gennaio 1976, n. 101, relativo all'attuazione di una politica comune delle strutture nel settore della pesca (GU L 20, pag. 19), il regolamento n. 170, che istituisce un regime comunitario di conservazione e di gestione delle risorse della pesca (GU L 24, pag. 1). In base all'art. 11 di tale regolamento il Consiglio adottava il giorno stesso il citato regolamento n. 172/83.

15 Al fine di analizzare la situazione nel 1982, va ricordato che la Corte, nella sentenza 5 maggio 1981 (causa 804/79, Commissione/Regno Unito, Racc. 1981, pag. 1045), ha ritenuto che, in una situazione caratterizzata dall'inazione del Consiglio, a norma dell'art. 5 del trattato, gli Stati membri hanno l'obbligo di facilitare alla Comunità l'assolvimento dei suoi compiti e di astenersi da qualsiasi provvedimento che possa mettere a repentaglio la realizzazione delle finalità del trattato; che questa disposizione impone agli Stati membri doveri particolari di azione e di astensione in una situazione in cui la Commissione, per far fronte ad esigenze urgenti di conservazione, ha presentato al Consiglio proposte che, pur se non adottate da quest'ultimo, rappresentano il punto di partenza di un'azione comunitaria concer-

tata. La Corte ha inoltre ricordato che, trattandosi di un settore riservato alla competenza della Comunità, e nel cui ambito gli Stati membri possono ormai agire solo come gestori dell'interesse comune, uno Stato membro non può, qualora il Consiglio non intraprenda un'azione adeguata, porre in vigore provvedimenti provvisori di conservazione eventualmente imposti dalla situazione se non collaborando con la Commissione; che gli Stati membri avevano il dovere di non adottare provvedimenti nazionali di conservazione in spregio di obiezioni, riserve o condizioni che la Commissione poteva esprimere.

16 La Corte ha anche ammesso che, in una situazione in cui il Consiglio abbia omesso di emanare i provvedimenti di conservazione necessari a preservare le risorse alieutiche, tali provvedimenti, rispondenti a necessità urgenti, al fine di mantenere la Comunità in grado di far fronte alle proprie responsabilità, possono risultare da un procedimento di cooperazione tra gli Stati membri e la Commissione.

17 Risulta che un siffatto procedimento non è stato intrapreso nel 1982 tra il regno dei Paesi Bassi e la Commissione, non avendo il regno dei Paesi Bassi risposto all'invito della Commissione di adottare i provvedimenti necessari per assicurare il rispetto delle sue proposte. In tale situazione, senza che sia necessario pronunciarsi sulle conseguenze giuridiche di tale difetto di cooperazione da parte di uno Stato membro, va constatato che alle proposte unilateralmente emanate dalla Commissione, relative alle quote di pesca da attribuire al regno dei Paesi Bassi, non può riconoscersi, come ha ritenuto la Corte nella sentenza in data odierna (causa 326/85, già citata, regno dei Paesi Bassi/Commissione), il carattere di norme comunitarie ai sensi degli artt. 2 e 3 del regolamento n. 729/70, la cui inosservanza poteva fondare il rifiuto della Commissione di porre a carico del FEAOG le restituzioni di cui trattasi.

18 Va ancora esaminato se la decisione della Commissione impugnata può trovar fondamento nel regolamento n. 172/83, entrato in vigore il 27 gennaio 1983, che fissa retroattivamente le quote di pesca per il 1982.

19 A tal proposito, bisogna sottolineare, come ha fatto la Corte in diverse occasioni, che la normativa comunitaria deve essere certa e la sua applicazione prevedibile

per coloro che vi sono sottoposti. Questa necessità di certezza del diritto s'impone con rigore particolare quando si tratta di una normativa idonea a comportare conseguenze finanziarie, al fine di consentire agli interessati di riconoscere con esattezza l'estensione degli obblighi ch'essa impone.

20 Nella fattispecie, al momento di accordare le restituzioni di cui trattasi, il regno dei Paesi Bassi non era in grado né di conoscere né di prevedere con certezza la normativa emanata soltanto dopo la fine dell'esercizio annuale. In tale situazione, la Commissione non può fondarsi sull'inosservanza delle quote fissate retroattivamente nel 1983 dal regolamento n. 172/83 per rifiutare l'assunzione da parte del FEAOG delle restituzioni oggetto del ricorso.

21 Va conseguentemente annullata la decisione 86/443 della Commissione, del 1° luglio 1986, per quanto chiesto nella domanda, senza che sia necessario esaminare gli altri motivi del ricorso.

Sulle spese

22 Ai sensi dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese. In quanto la Commissione è rimasta soccombente, va condannata alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1) **La decisione 86/443/CEE della Commissione, del 1° luglio 1986, relativa alla liquidazione dei conti presentati dal regno dei Paesi Bassi per le spese dell'esercizio 1982 finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia, se-**

zione « garanzia », è annullata in quanto tale decisione non ha incluso nel finanziamento comunitario i conti presentati dal regno dei Paesi Bassi relativi a restituzioni all'esportazione nel settore della pesca per un importo di 13 317 224 HFL.

2) La Commissione è condannata alle spese.

Bosco Moitinho de Almeida Koopmans Everling

Bahlmann Galmot Kakouris Joliet Schockweiler

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 15 dicembre 1987.

Il cancelliere

P. Heim

Il presidente

A. J. Mackenzie Stuart