SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)
7 maggio 1992 *

Nelle cause riunite C-258/90 e C-259/90,

Pesquerías De Bermeo SA e Naviera Laida SA, società di diritto spagnolo, con sede in Las Arenas-Guecho (Spagna), rappresentate dagli avv. ti Antonio Ferrer López e Luis María Angulo Errazquin, del foro di Vizcaya, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio Arendt e Harles, 4, avenue Marie-Thérèse,

ricorrenti,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal signor José Luis Iglesias Buhigues, consigliere giuridico, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Roberto Hayder, rappresentante del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

avente ad oggetto l'annullamento delle decisioni della Commissione 6 giugno 1990, EXP/ES/1/90 e rispettivamente EXP/ES/2/90, che dichiarano che i progetti di campagne di pesca sperimentale nelle acque della zona dell'Atlantico sud-occidentale non possiedono i requisiti necessari per la concessione di un contributo finanziario comunitario a norma del regolamento (CEE) del Consiglio 18 dicembre 1986, n. 4028, relativo ad azioni comunitarie per il miglioramento e l'adeguamento delle strutture nel settore della pesca e dell'acquicoltura (GU L 376, pag. 7),

* Lingua processuale: lo spagnolo.

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta dai signori F. A. Schockweiler, presidente di sezione, G. F. Mancini e J. L. Murray, giudici,

avvocato generale: C. Gulmann
cancelliere: D. Louterman-Hubeau, amministratore principale

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 12 novembre 1991, nel corso della quale le ricorrenti sono state rappresentate dagli avv. ti Ferrer López e L. M. Angulo Errazquin, del foro di Vizcaya, e la Commissione dal signor J. L. Iglesias Buhigues, in qualità di agente,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 21 gennaio 1992,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con due ricorsi depositati presso la cancelleria della Corte il 23 agosto 1990, le società Naviera Laida (in prosieguo: la « Naviera ») e Pesquerias De Bermeo (in prosieguo: la « Pesquerias »), con sede in Las Arenas-Guecho (Spagna), hanno presentato varie domande. La prima, fondata sull'art. 173, secondo comma, del Trattato CEE, è volta all'annullamento delle decisioni della Commissione 6 giugno 1990, EXP/ES/1/90 e EXP/ES/2/90, che dichiarano che i progetti di campagne di pesca sperimentali nelle acque della zona dell'Atlantico sud-occidentale non possiedono i requisiti necessari per la concessione di un contributo finanziario comunitario a norma del regolamento (CEE) del Consiglio 18 dicembre 1986, n. 4028, relativo ad azioni comunitarie per il miglioramento e l'adeguamento delle strutture nel settore della pesca e dell'acquicoltura (GU L 376, pag. 7). La seconda domanda è volta ad ottenere che la Corte dichiari che ai sensi dell'art. 15 del medesimo regolamento le ricorrenti avevano diritto ai contributi finanziari per i progetti di campagne di pesca di cui trattasi. La terza, fondata sugli artt. 178 e 215, secondo comma, del Trattato CEE, riguarda il risarcimento del danno che essi avrebbero subito a causa dell'emanazione delle decisioni controverse.

2 Il 14 febbraio 1990, la Naviera e la Pesquerias presentavano alla Commissione delle Comunità europee, per il tramite delle autorità spagnole, due domande di premio d'incentivazione per progetti di campagne di pesca sperimentale da realizzare con le navi « Geminis » e « Ceres » nelle acque della zona dell'Atlantico sud-occidentale.

3 Le due navi iniziavano le campagne rispettivamente il 15 febbraio 1990 a Montevideo (Uruguay) e il 22 febbraio 1990 a Punta Arenas (Cile).

4 La Commissione accusava ricevuta delle citate domande il 7 marzo 1990.

5 Il 24 aprile successivo, dinanzi al comitato permanente delle strutture della pesca (in prosieguo: il « comitato ») previsto dall'art. 16 del regolamento n. 4028/86, la Commissione comunicava di non ritenere più opportuno per il 1990 proseguire siffatte campagne nelle zone dell'Atlantico sud-occidentale in cui si erano svolte le campagne precedenti. La Commissione motivava questa dichiarazione osservando che fra il 1987 e il 1989 erano stati concessi 42 premi di incentivazione, di cui 25 riguardavano campagne effettuate nella stessa zona dell'Atlantico sud-occidentale e per le medesime specie per cui la Naviera e la Pesquerias avevano presentato domanda. Con lettera 25 aprile 1990, la Commissione informava le interessate che le campagne di pesca sperimentale nell'Atlantico sud-occidentale non avrebbero più fruito di premi di incentivazione.

6 Nel corso del mese di maggio, la Naviera e la Pesquerias rilevavano in due lettere che le loro domande erano state presentate il 14 febbraio 1990 e che la Commissione ne aveva accusato ricevuta il 7 marzo 1990. Dalle lettere della Commissione 25 aprile 1990 sarebbe risultato che le decisioni, che dovevano essere prese in forza del regolamento n. 4028/86, non erano ancora state emanate, senza tener conto del termine di due mesi stabilito dall'art. 16, n. 3, di detto regolamento.

7 Il 6 giugno 1990 la Commissione emanava le due decisioni controverse, rivolte al Regno di Spagna nonché alla Pesquerias e alla Naviera. All'art. 1 di dette decisioni essa rileva che i progetti di campagne di pesca sperimentale in acque dell'Atlantico sud-occidentale non posseggono i requisiti necessari per ottenere un contributo finanziario comunitario ai sensi del regolamento n. 4028/86. Il secondo e il terzo ' considerando ' delle decisioni impugnate sono del seguente tenore:

« Considerando che i pescatori comunitari conoscono il potenziale marino di queste zone; che d'altra parte sono noti i risultati dello sfruttamento di detta zona e che una campagna di pesca sperimentale al fine di valutare la redditività di uno sfruttamento regolare e durevole delle risorse del mare di quella zona non è giustificata;

considerando pertanto che detta campagna di pesca sperimentale non possiede i requisiti previsti per il contributo finanziario comunitario, in particolare i requisiti di cui all'art. 14, n. 2, lett. c), del regolamento (CEE) n. 4028/86 (...) »

8 Occorre ricordare che il 7 novembre 1989 la Commissione aveva concesso premi d'incentivazione a campagne di pesca sperimentale che erano state effettuate dai medesimi pescherecci « Geminis » e « Ceres » nelle stesse zone dell'Atlantico sud-occidentale e per le stesse specie su cui vertevano le decisioni impugnate.

9 Ai sensi dell'art. 1 del regolamento n. 4028/86, la Commissione può concedere un contributo finanziario comunitario a talune azioni intraprese, in particolare, nel campo del riorientamento dell'attività peschereccia mediante campagne di pesca sperimentale. Detto contributo è concesso al fine di agevolare lo sviluppo strutturale del settore della pesca nell'ambito degli orientamenti della politica comune della pesca.

10 A termini dell'art. 13 del citato regolamento,

« Per campagna di pesca sperimentale s'intende un'operazione di pesca a fini commerciali effettuata in una zona determinata, allo scopo di valutare la redditività di uno sfruttamento regolare e duraturo delle risorse alieutiche della zona ».

11 Conformemente ai nn. 2 e 3 dell'art. 14 del regolamento n. 4028/86,

« 2. Per beneficiare del contributo comunitario, i progetti di cui al paragrafo 1 devono inoltre:

a) (...)

b) (...)

c) riguardare zone di pesca il cui potenziale alieutico stimato consente di prevedere, a termine, uno sfruttamento stabile e redditizio e

d) (...)

3. Un progetto può riguardare più campagne successive da effettuare nella stessa zona di pesca allo scopo di porre le basi per lo sfruttamento stabile e duraturo della zona stessa ».

12 In forza dell'art. 16 del citato regolamento, i progetti di campagne di pesca sperimentale sono presentati alla Commissione tramite le autorità nazionali competenti, previo parere favorevole di queste ultime. A termini del n. 3 di detto articolo,

« Entro i due mesi successivi alla presentazione di un progetto, la Commissione decide in merito alla concessione del premio (...). La decisione è notificata ai beneficiari nonché allo Stato membro o agli Stati membri interessati. Gli altri Stati membri ne sono informati nell'ambito del comitato permanente delle strutture della pesca (...) ».

13 Ai sensi delle disposizioni dell'art. 3, n. 2, del regolamento (CEE) della Commissione 16 giugno 1987, n. 1871, che fissa le modalità di applicazione del regolamento del Consiglio n. 4028/86 per quanto riguarda le azioni d'incentivazione della pesca sperimentale (GU L 180, pag. 1), per poter fruire di un premio di incentivazione le campagne devono avere inizio soltanto dopo la data di registrazione della richiesta di contributo da parte della Commissione.

14 Per una più ampia illustrazione degli antefatti della controversia, dello svolgimento del procedimento nonché dei mezzi e argomenti delle parti, si fa rinvio alla relazione d'udienza. Questi elementi del fascicolo sono richiamati solo nella misura necessaria alla comprensione del ragionamento della Corte.

Sulla domanda di annullamento

15 A sostegno della domanda di annullamento, la Naviera e la Pesquerias deducono mezzi sostanzialmente relativi, anzitutto, al fatto che la Commissione non ha rispettato il termine di due mesi previsto dall'art. 16, n. 3, del regolamento n. 4028/86, indi all'inosservanza delle condizioni stabilite da detto regolamento affinché una campagna di pesca sperimentale possa fruire del contributo finanziario comunitario nonché all'obbligo di motivazione, e infine alla trasgressione del principio del legittimo affidamento.

Sul mezzo relativo all'inosservanza del termine di due mesi

16 La Naviera e la Pesquerias ritengono che, in forza del citato art. 16, n. 3, la Commissione sia tenuta a pronunciarsi sulla concessione del premio di incentivazione per un progetto di campagna di pesca sperimentale entro i due mesi successivi alla presentazione del progetto. Le decisioni della Commissione emanate dopo la sca-

denza di detto termine sarebbero viziate da illegittimità che ne dovrebbe comportare l'annullamento. D'altra parte, con siffatte decisioni tardive, la Commissione sarebbe tenuta a concedere i contributi finanziari comunitari richiesti.

17 La Commissione ritiene che il termine di due mesi, previsto dall'art. 16, n. 3, non sia inderogabile bensì semplicemente indicativo. Dalla data di scadenza i richiedenti avrebbero il diritto di avvalersi dei mezzi che il Trattato mette a loro disposizione al fine di ottenere che venga posto fine al comportamento omissivo dell'istituzione. L'inosservanza del termine non avrebbe comunque conseguenze sul contenuto di una decisione relativa ad una richiesta di premio di incentivazione per una campagna di pesca sperimentale.

18 A questo proposito si deve rilevare anzitutto che nessuna disposizione specifica del regolamento n. 4028/86 prevede conseguenze in caso di inosservanza da parte della Commissione del termine di cui all'art. 16, n. 3, di detto regolamento.

19 Si deve poi rilevare che dalla finalità attribuita dal regolamento alle decisioni della Commissione sulla concessione dei premi di incentivazione risulta che detto termine non è tassativo.

20 Infatti nessuna disposizione del regolamento n. 4028/86 consente di ritenere che il miglioramento delle possibilità di pesca al di fuori delle acque oggetto della normativa comunitaria, sottolineato al quarto e undicesimo ' considerando ' di detto regolamento, sia subordinato al rispetto del termine previsto all'art. 16, n. 3, del regolamento n. 4028/86.

21 La non tassatività del termine di cui è causa è d'altronde confermata dalle disposizioni dell'art. 3, n. 2, del regolamento n. 1871/87. In forza di queste ultime, l'interessato che ha chiesto un premio di incentivazione può fare iniziare la campagna di pesca sperimentale sin dal giorno successivo alla registrazione della domanda, quindi molto prima che la Commissione abbia emanato la sua decisione e comun-

que prima della scadenza del termine di due mesi di cui è causa. Il richiedente che opti per questa possibilità lo fa a proprio rischio, tenendo conto del fatto che la Commissione può emanare una decisione di diniego del contributo richiesto.

22 Stando così le cose, il mezzo relativo all'inosservanza da parte della Commissione del termine di due mesi previsto all'art. 16, n. 3, del regolamento n. 4028 è infondato.

Sui mezzi relativi alla trasgressione delle condizioni di attuazione del regolamento n. 4028/86 e dell'obbligo di motivazione

23 A questo proposito la Naviera e la Pesquerias sostengono che le loro domande del 1990, nonché quelle del 1989, soddisfacevano tutte le condizioni imposte dal regolamento n. 4028/86, e più in particolare quella prevista dall'art. 14, n. 2, lett. c). Infatti, nella prospettiva di uno sfruttamento stabile e redditizio, occorrerebbero più campagne successive, ai sensi del n. 3 di detto articolo. D'altra parte, per negare i premi di incentivazione, la Commissione si sarebbe fondata su criteri definiti dopo la data di scadenza del termine previsto all'art. 16, n. 3, del citato regolamento. Infine, le decisioni impugnate, che non contengono nessun chiarimento in ordine ai criteri in tal modo adottati, sarebbero state emanate in spregio dell'obbligo di motivazione previsto all'art. 190 del Trattato CEE.

24 La Commissione sostiene che, prima di prendere una decisione sulla concessione di un contributo finanziario a una campagna di pesca sperimentale, essa è tenuta a valutare i dati tecnici del progetto, collocandolo nel contesto generale e complesso del settore della pesca. Per questa valutazione essa disporrebbe di un potere discrezionale di cui non avrebbe oltrepassato i limiti prendendo in considerazione i risultati delle campagne di pesca sperimentale precedenti effettuate nell'Atlantico sud-occidentale. Infatti, come risulterebbe dalla motivazione delle decisioni impugnate, i progetti di cui è causa non possederebbero taluni requisiti richiesti per la concessione del premio. D'altra parte dal citato art. 14, n. 3, che prevede che un progetto possa riguardare più campagne successive da effettuare nella stessa zona, non deriverebbe che la Commissione sia tenuta ad approvare più di una campagna per progetto al fine di valutare la redditività, in prospettiva, di uno sfruttamento stabile in una determinata zona.

25 Su questo punto si deve rilevare anzitutto che l'art. 13 del regolamento n. 4028/86 definisce la pesca sperimentale un'operazione di pesca a fini commerciali effettuata, in una zona determinata, allo scopo di valutare la redditività di uno sfruttamento regolare e duraturo delle risorse alieutiche della zona. Pertanto la Commissione può erogare un contributo finanziario a un progetto del genere solo qualora quest'ultimo riguardi in primo luogo una zona ben definita e situata in acque determinate dall'art. 14, n. 1, del regolamento n. 4028/86, e in secondo luogo zone di pesca il cui potenziale alieutico stimato consente di prevedere, a termine, uno sfruttamento stabile e redditizio, ai sensi del n. 2, lett. c), di detto articolo. Quando la Commissione deve prendere una decisione ex art. 14 del regolamento n. 4028/86, fruisce di un ampio potere discrezionale sulla sussistenza dei presupposti che giustificano la concessione di un contributo finanziario.

26 Va poi ricordata la giurisprudenza della Corte (v. sentenza 21 novembre 1991, causa C-269/90, TU-München, Racc. pag. I-5469, punti 14 e 26 della motivazione) secondo cui, nei casi in cui le istituzioni comunitarie dispongano di un siffatto potere discrezionale, è di fondamentale importanza il rispetto nei procedimenti amministrativi delle garanzie offerte dall'ordinamento giuridico comunitario. Fra queste garanzie si annoverano in particolare l'obbligo di motivare la decisione in modo sufficiente. Detta motivazione deve indicare in modo chiaro ed inequivocabile l'iter logico seguito dall'autorità che ha adottato l'atto, in modo da consentire all'interessato di conoscere le ragioni del provvedimento adottato ai fini della difesa dei suoi diritti, e alla Corte di esercitare il suo controllo.

27 Si deve rilevare in proposito che nei ' considerando ' delle impugnate decisioni 6 giugno 1990, la Commissione precisa che i pescatori comunitari conoscono il potenziale della zona di pesca di cui trattasi, che i risultati dello sfruttamento di detta zona sono noti agli operatori interessati e che una campagna di pesca sperimentale al fine di valutare la redditività di uno sfruttamento regolare e durevole delle risorse del mare di quella zona non è giustificata; la Commissione aggiunge che dette campagne di pesca sperimentale non possiedono i requisiti previsti per il contributo finanziario comunitario, in particolare quelli di cui all'art. 14, n. 2, lett. c), del regolamento n. 4028/86.

28 D'altra parte, la Commissione, facendo riferimento ai risultati di 25 campagne di pesca sperimentale, di cui talune erano state effettuate fra l'altro dalla Naviera e dalla Pesquerias stesse, fra il 1987 e il 1989 nella zona dell'Atlantico sud-occidentale, aveva comunicato la propria posizione al comitato nonché alla Naviera e alla Pesquerias sin dal mese di aprile del 1990.

29 Da quanto precede emerge che la Commissione ha sufficientemente motivato le decisioni di diniego e che pertanto i mezzi relativi alla trasgressione delle condizioni di attuazione del regolamento n. 4028/86 e dell'obbligo di motivazione vanno disattesi.

Sul mezzo concernente la trasgressione del principio del legittimo affidamento

30 La Naviera e la Pesquerias ritengono che la Commissione non abbia in sostanza rispettato il principio del legittimo affidamento in quanto esse si aspettavano di ottenere premi di incentivazione per i progetti 1990 di cui è causa, dato che erano sostanzialmente identici a quelli presentati nel 1989, per i quali detti premi erano stati concessi.

31 La Commissione, in via principale, considera irricevibile questo mezzo perché dedotto per la prima volta nella replica.

32 A questo proposito è sufficiente rilevare che nei loro ricorsi la Naviera e la Pesquerias hanno allegato la trasgressione del principio del legittimo affidamento. Non si tratta quindi di un mezzo nuovo dedotto nel corso del procedimento e pertanto l'eccezione della Commissione deve essere respinta.

33 La Commissione sostiene in via subordinata che l'approvazione dei progetti del 1989 non comporta automaticamente quella dei progetti successivi, anche se riguardano gli stessi pescherecci, le stesse specie e la stessa zona di pesca. D'altra

parte la Commissione ritiene che le ricorrenti abbiano ricevuto, prima della scadenza del termine di due mesi previsto dal citato art. 16, n. 3, informazioni che lasciavano prevedere il rigetto delle domande di cui trattasi.

34 Quanto alla lamentata trasgressione del principio del legittimo affidamento, si deve ricordare che, per giurisprudenza costante, anche se detto principio è uno dei principi fondamentali della Comunità, gli operatori economici non possono fare affidamento sulla conservazione di una situazione esistente che può essere modificata nell'ambito del potere discrezionale delle istituzioni comunitarie (v. in tal senso la sentenza 14 febbraio 1990, causa C-350/88, Delacre/Commissione, Racc. pag. I-395, punto 33 della motivazione). Ciò vale in un settore come quello della pesca sperimentale, che comporta un costante adeguamento a seconda, in particolare, dei risultati delle campagne di pesca precedenti.

35 Pertanto gli operatori economici non possono allegare il legittimo affidamento alla concessione dei premi d'incentivazione per i loro progetti facendo riferimento alla concessione di detti premi per campagne precedenti.

36 Gli operatori economici non possono neppure fondare siffatto affidamento sulla scadenza del termine di due mesi previsto al citato art. 16, n. 3. Infatti detto termine non è tassativo e la sua scadenza non aveva la conseguenza di conferire ai richiedenti un diritto al contributo finanziario di cui è causa. D'altra parte la Commissione aveva informato la Naviera e la Pesquerias sin dal mese di aprile che non prevedeva la concessione di premi a progetti concernenti la zona dell'Atlantico del Sud-Ovest.

37 Di conseguenza la Naviera e la Pesquerias non sono legittimate a far valere la trasgressione da parte della Commissione del principio del legittimo affidamento.

38 Poiché anche questo mezzo va disatteso, la domanda d'annullamento delle decisioni impugnate dev'essere respinta nel suo complesso.

Sulla domanda volta ad ottenere che la Corte dichiari che la Naviera e la Pesquerias avevano diritto ai premi di incentivazione per i progetti di campagne di cui è causa

39 La Naviera e la Pesquerias ritengono che, in conseguenza dell'annullamento delle decisioni impugnate, la Corte dovrebbe dichiarare che le ricorrenti avevano diritto ai premi di incentivazione per i progetti di campagne di pesca sperimentale nell'Atlantico sud-occidentale.

40 Basta rilevare in proposito che, nell'ambito di un ricorso di annullamento, la domanda volta ad ottenere che la Corte dichiari che le ricorrenti avevano diritto a talune prestazioni è irricevibile, e le conclusioni in tal senso contenute nei loro ricorsi devono essere respinte.

Sulla domanda di risarcimento dei danni

41 La Naviera e la Pesquerias ritengono che nel caso di specie sussistano i presupposti della responsabilità extracontrattuale della Comunità in quanto, negando loro illegittimamente i contributi finanziari comunitari, la Commissione le avrebbe danneggiate.

42 Si deve ricordare in proposito che, per giurisprudenza costante, il sorgere della responsabilità extracontrattuale della Comunità, ai sensi dell'art. 215, secondo comma, del Trattato, è subordinato alla compresenza di un insieme di condizioni, riguardanti l'illiceità del comportamento contestato alle istituzioni comunitarie, la sussistenza del danno e l'esistenza di un nesso di causalità fra il comportamento e il danno lamentato (v. in tal senso la sentenza 27 marzo 1990, causa C-308/87, Grifoni/Commissione, Racc. pag. I-1203, punto 6 della motivazione).

43 Alla luce di quanto precede non è emersa nessuna illiceità, atta a far sorgere la responsabilità extracontrattuale della Comunità, che possa essere addebitata alla Commissione in relazione all'emanazione delle decisioni impugnate.

44 Di conseguenza, e senza che occorra accertare la sussistenza dei danni lamentati né l'esistenza di un nesso di causalità fra il comportamento delle istituzioni e detti danni, le domande di risarcimento danni vanno respinte.

45 Poiché anche queste domande sono state respinte, i ricorsi della Naviera e della Pesquerias devono essere respinti nel loro complesso.

Sulle spese

46 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. La Naviera e la Pesquerias sono rimaste soccombenti e vanno quindi condannate alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Seconda Sezione)

dichiara e statuisce:

1) I ricorsi sono respinti.

2) Le ricorrenti sono condannate alle spese.

Schockweiler Mancini Murray

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 7 maggio 1992.

Il cancelliere

J.-G. Giraud

Il presidente della Seconda Sezione

F. A. Schockweiler