CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JOSÉ LUÍS DA CRUZ VILAÇA

presentate il 16 settembre 1987 *

Signor Presidente,
signori Giudici,

I — L'ambito normativo e gli antefatti del procedimento

1. Devo prendere oggi in esame i ricorsi presentati da sei Stati membri — il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica francese, l'Irlanda, il Regno dei Paesi Bassi ed il Regno Unito — diretti ad ottenere l'annullamento di otto decisioni della Commissione relative alla verifica dei conti del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (« FEAOG »), sezione garanzia, relative agli esercizi finanziari 1981 (sei decisioni in data 28 agosto 1985) e 1982 (due decisioni in data 1° luglio 1986), in quanto con tali decisioni si è ricusato di porre a carico del FEAOG una parte degli importi corrisposti dagli Stati membri ai rispettivi operatori economici, a titolo di spese d'intervento e/o di restituzioni all'esportazione, relative a quantitativi di pesce considerati dalla Commissione come pescati in eccesso rispetto alle quote autorizzate.

2. Come si vedrà nel prosieguo, esiste una differenza fondamentale nell'ambito giuridico che riguarda le decisioni relative al 1982 rispetto a quelle concernenti i conti del 1981. Tuttavia, le decisioni sono tutte dello stesso tipo, i problemi posti sono parzialmente comuni e gli argomenti degli Stati interessati sono, in larga misura, simili, e pertanto esaminerò tutti i ricorsi nelle stesse conclusioni, segnalando e valutando i tratti caratteristici di ciascuno.

3. Le norme fondamentali in materia di finanziamento della politica agricola comune (« PAC ») sono state stabilite con il regolamento del Consiglio 21 aprile 1970, n. 729 [1]. In esso si è statuito che la PAC fosse finanziata dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (« FEAOG »), in quanto parte del bilancio delle Comunità (art. 1, n. 1); alla sezione garanzia del Fondo compete finanziare « le restituzioni all'esportazione verso i paesi terzi » e « gli interventi destinati a regolarizzare i mercati agricoli » (art. 1, n. 2), concesse le prime ed intrapresi i secondi « secondo le norme comunitarie nel quadro dell'organizzazione comune dei mercati agricoli » (artt. 2, n. 1, e 3, n. 1).

4. Nel settore della pesca, le linee generali della politica comunitaria sono state definite per la prima volta nel 1970, con i regolamenti del Consiglio 20 ottobre 1970, n. 2141/70 e n. 2142/70 [2].

5. A seguito del primo allargamento della Comunità, il sistema generale della politica comunitaria della pesca è stato riformulato con i regolamenti del Consiglio 19 gennaio 1976, n. 100/76 e n. 101/76 [3], dei quali il primo stabilisce l'organizzazione comune

* Traduzione dal portoghese.

1 — GU L 94 del 28.4.1970, pag. 13.
2 — GU L 236 del 27.10.1976, pag. 1 e 5.
3 — GU L 20 del 28.1.1976, pag. 1 e 19.

dei mercati nel settore dei prodotti della pesca ed il secondo una politica comune delle strutture nel settore della pesca.

6. Il sistema risultante da questi regolamenti si basava sugli stessi principi di quelli anteriori, con gli adattamenti richiesti dalla nuova realtà politica ed economica della Comunità, già espressa nelle deroghe di cui agli artt. da 100 a 103 dell'atto di adesione.

7. Gli obiettivi del regolamento n. 100/76 erano, essenzialmente, la stabilizzazione dei prezzi del pesce nella Comunità e la realizzazione di un mercato unico basato su un sistema di prezzi comuni, mediante la fissazione annuale di un prezzo ufficiale di ritiro, o prezzo minimo garantito, per ogni categoria di pesce.

8. Nel preambolo di tale regolamento si ricordava che le spese effettuate dagli Stati membri a causa degli obblighi derivanti dalla sua applicazione erano a carico della Comunità, conformemente agli artt. 2 e 3 del regolamento n. 729/70.

9. Il regolamento (CEE) n. 100/76, che nel 1981 era ancora in vigore, è stato revocato e sostituito, a decorrere dal 1° giugno 1982, dal regolamento del Consiglio 29 dicembre 1981, n. 3796, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca [4], nel quale veniva introdotta una disposizione (art. 26, n. 2) che non appariva nel regolamento(CEE) n. 100/76. Secondo il menzionato art. 26, n. 2, il finanziamento delle misure d'intervento è limitato ai quantitativi o quote di pesce assegnati ad ogni Stato membro, incluse nel volume globale di catture ammesse (TAC).

10. Per quanto riguarda il regolamento (CEE) n. 101/76, esso confermava, come il precedente regolamento [regolamento (CEE) n. 2141/70], la norma della parità di condizioni di accesso e di sfruttamento dei fondali comunitari, ispirata al principio della non discriminazione e risultante dagli stessi obiettivi dell'integrazione economica e del mercato comune. La preoccupazione di evitare uno sfruttamento troppo intensivo delle risorse era tuttavia già presente nell'art. 4, il quale contemplava che il Consiglio adottasse le « misure necessarie per la conservazione di tali risorse »; richiamandosi a questo articolo la Commissione presentava le proposte di provvedimenti per la conservazione che stanno alla base delle presenti controversie.

11. Le controversie in esame riguardano proprio la competenza per l'adozione di questi provvedimenti.

12. Infatti, come risulta stipulato all'art. 102 dell'atto di adesione del 1972 e come è stato definitivamente chiarito dalla giurisprudenza di questa Corte [5], la definizione delle condizioni di esercizio della pesca, in vista della protezione dei fondali marini e della conservazione delle risorse biologiche marine, è passata ad essere di competenza esclusiva della Comunità dal 1° gennaio 1979 (fine del periodo transitorio), competenza che va esercitata dal Consiglio, su proposta della Commissione, secondo il summenzionato art. 102 e l'art. 43 del trattato.

13. Tuttavia, solo nel 1983 il Consiglio riusciva a raggiungere un accordo su un sistema comunitario di conservazione e gestione delle risorse della pesca, sebbene già nell'ottobre 1976 (in conseguenza dell'ampliamento delle zone di pesca alle 200 miglia nella 3a Conferenza sul diritto del mare) la Commissione avesse formulato le

4 — GU L 379 del 31.12.1981, pag. 1.

5 — Sentenza 5 maggio 1981, causa 804/79, Commissione/Regno Unito, Racc. 1981, pag. 1045, 1072, punto 17 della motivazione.

prime proposte in tal senso e sebbene, il 30 maggio 1980, il Consiglio stesso avesse approvato gli orientamenti generali per una politica globale comune della pesca.

14. In tal modo — nel periodo in cui non riusciva a raggiungere una conveniente intesa politica — il Consiglio si vedeva costretto ad adottare provvedimenti provvisori. Ciò avveniva fra il febbraio 1977 e il dicembre 1980, più precisamente mediante varie decisioni successive, l'ultima delle quali — la decisione 80/993, del 28 ottobre 1980[6] — contemplava provvedimenti destinati a rimanere in vigore fino al 20 dicembre dello stesso anno.

15. In termini generali, i provvedimenti si dividevano in due gruppi:

— in primo luogo, il Consiglio determinava che, nell'esercizio delle loro attività di pesca, gli Stati membri *tenessero conto* delle TAC figuranti, in particolare, nelle proposte della Commissione, nonché della parte attribuita ai paesi terzi a norma di accordi o di intese internazionali;

— in secondo luogo, si stabiliva, in principio, il consolidamento delle misure per la conservazione ed il controllo delle risorse di pesca esistenti al 3 novembre 1976, consentendo una loro modifica solo in conformità ai procedimenti e criteri di cui all'allegato VI della « risoluzione dell'Aia », adottata in tale data.

16. Secondo il menzionato allegato VI, fino a quando non si approvassero misure comunitarie in materia di conservazione delle risorse naturali, agli Stati membri non era consentito adottare misure unilaterali, ma solo prendere, a titolo conservativo e in modo non discriminatorio, le misure atte ad assicurare la protezione delle risorse situate nelle zone di pesca costiere, dopo aver cercato di ottenere l'approvazione della Commissione, che doveva essere consultata in tutte le fasi di tale procedura.

17. Tuttavia, per il 1981, né veniva rinnovata alcuna misura provvisoria, né si otteneva il consenso per decisioni definitive.

18. Infatti, dopo l'adozione, nella sessione del dicembre 1980, di una dichiarazione (cui non possono attribuirsi effetti giuridici vincolanti) secondo cui gli Stati membri avrebbero esercitato l' attività di pesca in modo da tener conto del totale ammissibile delle catture (TAC) per il 1981, risultanti dalle proposte presentate dalla Commissione nel novembre e dicembre 1980, il Consiglio non giungeva mai ad approvare tali proposte, anche dopo che la Commissione le aveva modificate e presentate in versione finale, il 24 luglio 1981 (perché producessero effetti con decorrenza dal 1° gennaio). Le proposte della Commissione includevano regolamenti sulla fissazione del totale ammissibile delle catture (TAC) nel 1981 e della parte attribuita alla Comunità, tenendo conto degli impegni internazionali assunti, sulle condizioni di esercizio della pesca e sulla ripartizione fra gli Stati membri, nel 1981, di tutte le possibilità di cattura.

19. Confrontata con la situazione risultante dal disaccordo nell'ambito del Consiglio, nella riunione del 27 luglio 1981, la Commissione gli presentò una dichiarazione in cui, riferendosi alla giurisprudenza della Corte, ricordava che le spettavano diritti e le incombevano doveri in forza dell'art. 155 del trattato e, facendo valere il profondo interesse prioritario, invitava gli Stati membri ad assicurare il rispetto delle proposte presentate che considerava, data la situazione,

6 — GU L 298 del 7.11.1980, pag. 38.

giuridicamente vincolanti. La dichiarazione suscitava immediatamente obiezioni da parte del servizio giuridico del Consiglio e di vari Stati membri, nonché, poco tempo dopo, gli interrogativi ed inquietudini del Parlamento europeo [7].

20. Tuttavia, con comunicazioni del 28 luglio, la Commissione ribadiva la sua posizione, annunciando al tempo stesso agli Stati membri che, in merito alla successiva riunione del Consiglio, intendeva dare il suo accordo alle catture il cui importo non eccedesse i tre quarti di quello delle quote da essa stessa proposte ed invitando ancora gli Stati membri ad indicare i provvedimenti che essi si proponevano di emanare per assicurare il rispetto di tale regola.

21. Riguardo ad uno degli Stati membri (l'Irlanda), con comunicazione del 29 luglio, la Commissione ribadiva la sua posizione rispetto alla pesca delle aringhe, chiarendo che non avrebbe accettato che si pescasse un quantitativo superiore ai due terzi delle quote da essa proposte e sollecitando tale Stato membro a prendere i provvedimenti appropriati per far rispettare tale limite.

22. L'Irlanda contestava immediatamente il carattere vincolante delle proposte della Commissione (nonché la compatibilità di tali quote con la « risoluzione dell'Aia »), come avevano fatto tutti i ricorrenti quando, già nel 1984, nell'ambito della procedura di liquidazione dei conti per il 1980/1981, la Commissione annunciava che le spese effettuate con interventi o con restituzioni all'esportazione relativamente ai quantitativi di pesce catturati trasgredendo le quote da essa fissate, in linea di principio, non sarebbero state finanziate dalla Comunità.

23. Nel 1982 la situazione era un poco differente.

24. È certo che, anche in questo anno, il Consiglio non giungeva ad approvare tempestivamente le proposte della Commissione (presentate il 17 ed il 21 giugno dello stesso anno), e ciò induceva quest'ultima, durante la sessione del Consiglio del 21 luglio 1982, a formulare una dichiarazione simile a quella del 1981, pur utilizzando termini meno perentori.

25. Tuttavia, a fronte delle difficoltà di un accordo finale, il Consiglio accettava l'applicazione delle misure provvisorie per periodi successivi che giungevano a comprendere tutto l'anno. Da tali misure risultava il sistema seguente: fino al 23 luglio, gli Stati membri dovevano tener conto delle proposte di TAC presentate dalla Commissione il 24 luglio 1981; dal 24 luglio al 31 dicembre, dovevano tener conto delle proposte del 21 giugno 1982.

26. In secondo luogo, il 25 gennaio 1983, il Consiglio approvava il regolamento (CEE) n. 170/83, che istituiva un regime comunitario di conservazione e di gestione delle risorse della pesca [8], ed in esecuzione del quale veniva adottato il regolamento del Consiglio anch'esso in data 25 gennaio 1983, n. 172 [9], che fissava, con effetti retroattivi, le TAC per il 1982, la parte di catture disponibili per la Comunità, la ripartizione di detta parte tra gli Stati membri e le rispettive condizioni di pesca.

27. Fu in tale contesto che, nel procedere alla liquidazione dei conti del FEAOG relativi agli esercizi finanziari del 1981 e del 1982, la Commissione rifiutava di finanziare misure d'intervento e restituzioni all'esportazione nel settore della pesca relativamente ai quantitativi che constatava esser stati pescati oltre alle quote da essa stabilite. È questo rifiuto della Commissione a costituire

7 — PE, risoluzione del Parlamento europeo del 17 settembre 1981; (GU C 260 del 12.10.1981).

8 — GU L 24 del 27.1.1983, pag. 1.

9 — GU 24 del 27.1.1983, pag. 30.

ora oggetto di impugnazione da parte di vari Stati membri.

II — Le decisioni relative all'esercizio 1981

1. *Incompetenza della Commissione*

28. La deduzione che la Commissione non aveva la competenza per poter ritenere le sue proposte giuridicamente vincolanti, e pertanto per trarre conseguenze giuridiche dal mancato rispetto di esse da parte degli Stati membri è formulata dall'Irlanda, dalla Francia, dal Regno Unito e dalla Danimarca, sebbene si distinguano i punti di vista di ciascuno e gli argomenti svolti.

29. L'analisi di questo punto si rivela cruciale per la risoluzione della controversia. A tal fine, farò una rapida digressione che condurrà direttamente dalla questione dell'ampiezza dei poteri di decisione propri conferiti alla Commissione, in situazioni « normali » dall'art. 155 del trattato a quella dell'esistenza, estensione e limiti dei poteri d'intervento della Commissione in situazioni « patologiche » di omissione del Consiglio.

30. *1)* Uno dei ricorrenti — l'Irlanda — incomincia col richiamare l'attenzione sul fatto che l'importante funzione attribuita alla Commissione dall'art. 155 del trattato non la abilita ad oltrepassare i limiti in esso stabiliti ed in particolare a convertire in regole obbligatorie le sue proposte in materie che appartengono alla competenza del Consiglio. Ciò sarebbe confermato dall'esistenza stessa della norma parallela di cui all'art. 145 del trattato, che definisce i poteri del Consiglio, e sarebbe stato riconosciuto dalla Corte nella sentenza 6 luglio 1982, cause riunite da 188 a 190/80, Francia, Italia e Regno Unito/Commissione [10].

10 — Racc. 1982, pag. 2545, in particolare, pag. 2573, punto 6 della motivazione.

31. Tale sentenza non consente di risolvere integralmente il problema posto dai presenti ricorsi, ossia quello dell'ampiezza dei poteri della Commissione in caso di omissione del Consiglio nell'esercizio delle competenze conferitegli dal trattato CEE.

32. Essa tuttavia chiarisce i limiti entro i quali l'art. 155 può costituire il fondamento di una qualsiasi azione della Commissione.

33. Infatti, come la Corte ha ben sottolineato al punto 6 della citata sentenza, l'art. 155, terzo trattino, si limita a stabilire, « in termini pressoché identici a quelli impiegati all'art. 145 nel descrivere la stessa funzione del Consiglio, che la Commissione dispone d'un proprio potere di decisione *alle condizioni contemplate dal trattato* » [11].

34. L'art. 155, terzo trattino, — come l'art. 145 — non conferisce pertanto una competenza di carattere generale o illimitata e tutto dipende conseguentemente dall'ampiezza dei poteri attribuiti all'istituzione da norme specifiche del trattato (per esempio gli artt. 13, n. 2, 33, nn. 4 e 7, 90, n. 2 — cui faceva riferimento la causa citata —, e 97), non essendole consentito in generale sovrapporsi alla competenza delle altre istituzioni.

35. Orbene, come risulta dagli artt. 43 del trattato (CEE) e 102 dell'atto di adesione del 1972, la competenza per definire le condizioni di esercizio della pesca e adottare misure di conservazione delle risorse biologiche del mare — che, dalla fine del periodo transitorio, appartiene esclusivamente alla Comunità [12] — deve essere esercitata dal

11 — Mio il corsivo.

12 — Cfr. supra n. 12 e infra nn. 42 e 43.

Consiglio, in quanto alla Commissione spetta solo un ruolo di iniziativa, ossia quello di presentare proposte al Consiglio.

36. Secondo il Regno Unito, solo il Consiglio avrebbe la facoltà di conferire eventualmente — come fece negli anni precedenti, attraverso varie decisioni provvisorie — valore imperativo alle proposte della Commissione; ciò tuttavia non avveniva nel 1981, ed ammettere che la Commissione potesse, *motu proprio*, attribuire forza vincolante alle sue proposte equivarrebbe a creare un precedente pericoloso per l'equilibrio delle istituzioni comunitarie.

37. Pur essendo questo, di fatto, lo schema tipico della ripartizione di poteri contemplato nel trattato CEE, esso lascia tuttavia sussistere interrogativi rispetto al modo di risolvere casi limite come sembra essere quello di cui ci stiamo occupando. È possibile, infatti, chiedersi se, in caso di inazione del Consiglio nell'esercizio delle sue attribuzioni, un'altra istituzione o Stato membro possa o debba sostituirsi ad esso ed a quali condizioni.

38. In particolare, ci si può chiedere se, in questo caso, i poteri della Commissione, che, in principio, si limitano alla presentazione delle proposte, giungano — ed in che termini — a comprendere l'adozione di provvedimenti obbligatori, nel caso di inazione del Consiglio, in nome del principio della continuità del sistema comunitario ed in forza del suo ruolo di vigilanza sui trattati, che le è riconosciuto al primo trattino dell'art. 155, per assicurare il funzionamento e lo sviluppo del mercato comune.

39. *2)* Sotto questo aspetto, gli Stati ricorrenti e la Commissione si scambiavano argomenti relativi al diritto da applicare ed alla giurisprudenza pertinente della Corte.

40. Le varie relazioni d'udienza espongono l'essenziale delle deduzioni delle parti e pertanto posso esimermi dal riprodurle.

41. Espongo pertanto nel prosieguo la mia opinione su tale punto focale delle cause in esame.

42. Come abbiamo visto, nessuno contesta che, in forza dell'art. 102 dell'atto di adesione del 1972 la competenza a prendere, nell'ambito della politica comune della pesca, le misure destinate alla conservazione delle risorse marittime sia trasferita, a decorrere dal 1° gennaio 1979, « pienamente e definitivamente alla Comunità » [5] e debba essere esercitata dal Consiglio, ai sensi del riferito art. 102 e dell'art. 43 del trattato CEE.

43. È inoltre pacifico che, in tali condizioni, l'omissione del Consiglio non può, in alcun caso, « restituire agli Stati membri la competenza e la libertà d'azione unilaterale in questo settore » [13].

44. Potrà farlo la Commissione? Ed a quali condizioni?

45. Può affermarsi che è attualmente consolidato il riconoscimento, da parte della giurisprudenza della Corte, di un potere di agire (in cui è incluso il potere di decisione) attribuito alla Commissione ed agli Stati membri come un obbligo ad essi incombente in caso di omissione del Consiglio, in nome della necessità di mantenere la Comunità in

5 — Sentenza 5 maggio 1981, causa 804/79, Commissione/Regno Unito, Racc. 1981, pag. 1045, 1072, punto 17 della motivazione.

13 — Causa 804/79, citata, punti 18 e 20 della motivazione.

condizioni di far fronte, in tutte le circostanze, alle sue responsabilità.

46. Così è stato affermato, in forma esplicita, dalla Corte nella causa 804/79 [14] e riconosciuto in diverse altre sentenze [15].

47. Gli artt. 5 e 155, primo trattino, del trattato offrono la base normativa per l'attribuzione di tali responsabilità, rispettivamente agli Stati membri ed alla Commissione.

48. Essi tuttavia non consentono di per sé di risolvere la questione della competenza rispettiva di tali istituzioni né quella delle condizioni e limiti dei loro interventi; dal loro combinato disposto si evince invece un'indicazione rispetto alla natura della soluzione.

49. Ritengo tuttavia che la già citata sentenza del 5 maggio 1981 ci fornisca gli orientamenti generali essenziali che consentono di trovare la soluzione per un'adeguata ripartizione delle competenze in queste circostanze e per una definizione delle condizioni e limiti dell'intervento della Commissione.

50. È certo che la menzionata sentenza si riferisce ad un periodo in cui vigeva una delle decisioni provvisorie del Consiglio, adottata il 25 giugno 1979. Questa decisione, come altre dello stesso tipo, faceva una distinzione, nel dispositivo, tra la questione delle catture totali ammissibili (TAC) ed i « provvedimenti tecnici di conservazione e di controllo », stabilendo soluzioni differenti per ciascuno dei casi. Nella causa 804/79, si trattava di un insieme di « provvedimenti di conservazione » adottati unilateralmente dal Regno Unito.

51. Ritengo tuttavia che gli orientamenti generali indicati nella sentenza valgano per tutti i tipi di provvedimenti di protezione e conservazione (fra cui è inclusa la fissazione delle TAC) cui si riferisce, genericamente, l'art. 102 dell'atto di adesione.

52. È pure certo che la sentenza si pronunciava su una situazione in cui era direttamente in causa l'azione unilaterale di uno Stato membro, definendo i limiti e le condizioni di questa azione. Ma i principi ivi formulati sono interamente applicabili alla definizione dei limiti dell'azione della Commissione nell'analoga situazione di provvedimenti unilaterali da essa adottati.

53. Infatti, mi pare che dalla sentenza 5 maggio 1981 possa dedursi l'idea generale che — nell'ambito delle decisioni provvisorie del Consiglio e nello spirito della « risoluzione dell'Aia » del 1976 — gli interventi della Commissione e degli Stati membri in caso di inazione del Consiglio devono basarsi su un processo di *accordo* o di *cooperazione*, in cui intervengano entrambe le parti (punti 28 e 32).

54. È, senza dubbio, da interpretarsi in tal senso l'espresso riconoscimento della Corte che, nonostante il congelamento in linea di principio dei provvedimenti di conservazione vigenti al termine del periodo transitorio di cui all'art. 102, gli Stati membri non erano interamente privati della possibilità di modificare tali provvedimenti, purché ve ne fosse una necessità riconosciuta e le modifiche non implicassero una nuova politica di conservazione (punti 21, 22 e 25).

14 — Causa 804/79 cit., punti 23 e 31 della motivazione.

15 — Sentenza 2 giugno 1981, causa 124/80, Officier van Justitie/Van Dam, Racc. 1981, pag. 1447; sentenza 16 dicembre 1981, causa 269/80, Regina/Tymen, Racc. 1981, pag. 3079, e sentenza 10 febbraio 1982, causa 21/81, Pubblico ministero/Bout, Racc. 1982, pag. 381.

55. In tale situazione, la Corte sottolineava l'importanza di un « procedimento di cooperazione fra gli Stati membri e la Commissione ».

56. E, pur avendo riconosciuto l'intenzione del Consiglio di rafforzare, nelle decisioni provvisorie, l'« autorità delle proposte della Commissione » (punto 25), non le considerava nulla di più che il « punto di partenza di un'azione comunitaria concertata » (punto 28).

57. Pertanto, anche fondandosi su una decisione provvisoria del Consiglio, ove — direttamente o per riferimento alla « risoluzione dell'Aia » — era riconosciuto un ruolo importante alla Commissione, la Corte, come era logico, non le attribuiva una competenza di decisione autonoma e vincolante, e neppure un potere d'intervento unilaterale, non riconoscendo, quindi, alle sue proposte la natura di « fonte autonoma di obblighi giuridici », nell'espressione del governo inglese.

58. Tenendo presente i « principi strutturali che stanno alla base della Comunità », in omaggio agli « equilibri essenziali voluti dal trattato » (punto 23), e nel rispetto del « compito generale di sorveglianza » attribuito dall'art. 155 del trattato CEE, in presenza di decisioni provvisorie del Consiglio (punto 30), la Corte ha in fondo riconosciuto alla Commissione solo una specie di « diritto di veto » nel senso che potrebbe esser posta in causa la validità dei provvedimenti adottati contro il suo parere.

59. Concretamente, la Corte ha ritenuto che si imponesse agli Stati membri « non solo l'obbligo di consultare la Commissione in modo circostanziato e di chiedere lealmente la sua approvazione, ma anche il dovere di non adottare provvedimenti nazionali di conservazione in spregio di obiezioni, riserve o condizioni che la Commissione poteva esprimere » (punto 31).

60. « Nel rispetto degli equilibri essenziali voluti dal trattato »: non vedo giustificazione per allontanarsi da questo schema nel caso in cui — come nelle cause in esame — il Consiglio abbia spinto la sua inazione al punto da non adottare alcuna disposizione provvisoria che riconosca alla Commissione lo stesso ruolo importante che le era attribuito dalle decisioni anteriormente approvate.

61. Non pare che possa richiedere di più l'esigenza che « la Comunità, in ogni caso, sia in grado di continuare a far fronte alle sue responsabilità » (punto 23), né sembra possa discendere altra conseguenza dagli obblighi di azione e di astensione imposti agli Stati membri dall'art. 5 del trattato.

62. È ben vero che la Commissione sostiene che gli Stati membri, in assenza di decisione del Consiglio, hanno l'obbligo di agire nell'interesse della Comunità, adottando i provvedimenti legislativi o regolamentari necessari, nell'ambito delle regole fissate dalle istituzioni comunitarie e in nessun caso contro le obiezioni, riserve o condizioni della Commissione.

63. Il governo francese eccepisce a tal proposito — facendo valere la giurisprudenza della Corte — che gli Stati membri hanno la *facoltà* e non l'*obbligo* di adottare, in caso di

necessità, i provvedimenti di conservazione adeguati, sempre di portata limitata e in nessun caso contro le obiezioni che la Commissione formuli a proposito di esse.

64. A mio parere, pur ammettendo — come sembra ragionevole — che gli Stati membri abbiano particolari obblighi di agire in caso di inazione del Consiglio, date le responsabilità che discendono nei loro confronti dall'art. 5 del trattato, nulla indica che debbano farlo nei precisi termini fissati in proposte della Commissione.

65. Terminato il periodo transitorio stabilito dall'art. 102 dell'atto di adesione, i loro obblighi di azione sono ancora meno cogenti di quanto nel periodo precedente e non possono esser assolti se non negli stessi termini in cui la Commissione deve assolvere i suoi, ossia nell'ambito del procedimento di concertazione nel quale, sicuramente, alla Commissione compete la decisione finale.

66. Tuttavia, nell'imporre le sue proposte, come se si trattasse di decisioni imperative e giuridicamente vincolanti, avvisando anticipatamente che il suo parere sui provvedimenti nazionali non conformi sarebbe sempre stato sfavorevole, la Commissione svalorizzava il procedimento di concertazione, incompatibile tanto con provvedimenti adottati unilateralmente dagli Stati membri quanto con dichiarazioni o disposizioni unilaterali della Commissione.

67. Come ben si comprende, non è lo stesso ammettere che la Commissione possa opporsi ai progetti degli Stati membri e pretendere che le proposte da essa formulate siano puramente e semplicemente obbligatorie per essi: nel primo caso, sono le misure nazionali a costituire la base per il parere della Commissione, nel secondo si prescinde dalla loro esistenza. Può ben accadere anche che esista o che si raggiunga una coincidenza di punti di vista; ma, nel nome della « buona gestione amministrativa », si sacrificava il dialogo che avrebbe consentito di constatare questa identità o di rivedere le posizioni alla luce dei vari suggerimenti presentati e si disconosceva quindi la possibilità di stabilire una base più solida su cui ancorare un futuro provvedimento comunitario.

68. Non mi pare che tale conclusione debba esser modificata in vista della forma abile con cui la Commissione presentava la sua posizione, considerando le quote da essa proposte come il limite massimo che gli Stati membri non potevano superare. Anche in tal caso, il risultato è lo stesso, in quanto evidenzia che la Commissione considera, unilateralmente, le sue proposte come provvedimenti imperativi e giuridicamente vincolanti.

69. A mio parere, la Commissione esagerava l'innegabile importanza riconosciuta dalla Corte alle sue proposte: ritenere che esse posseggono carattere vincolate significa che, invece di rappresentare il punto di partenza per la definizione della posizione comunitaria, esse vengono assunte come il punto di arrivo irreversibile. Seguendo tale strada, si eclissava il procedimento di consultazione che la Corte ha considerato imprescindibile, per non infrangere gli equilibri essenziali del trattato. Rifacendosi ancora alla formulazione letterale della sentenza 5 maggio 1981 (punto 30 della motivazione), gli Stati membri non sono stati « gestori dell'interesse comune », ma soltanto oggetto di gestione, secondo criteri imposti dalla Commissione.

70. È vero che le proposte della Commissione erano già state oggetto di lunghe discussioni in seno al Consiglio.

71. Non dispongo tuttavia di elementi — che neppure la causa fornisce — che consentano di stabilire, senza margine di dubbio, che le proposte della Commissione siano state oggetto di un procedimento di consultazione con gli Stati membri di cui trattasi, attuato secondo le esigenze che paiono discendere dalla giurisprudenza della Corte, ossia in base ad una consultazione avviata « in modo circostanziato », « lealmente » e — in forza di un'esigenza di trasparenza essenziale in questo ambito — preordinata alla realizzazione dei suoi obiettivi, ossia all'adozione concertata di provvedimenti che consentissero di rimediare all'inazione del Consiglio.

72. Non va dimenticato che l'incapacità del Consiglio di raggiungere un accordo veniva constatata, in definitiva, nella riunione del 27 luglio 1981 e che solo a partire da quel momento la Commissione annunciava che avrebbe di fatto tratto le conseguenze che stanno alla base dei presenti ricorsi. Fino ad allora, le discussioni riguardavano l'approvazione di provvedimenti di conservazione nell'ambito del Consiglio; in seguito, le proposte della Commissione non servivano più di base per un nuovo tentativo di collaborazione, divenuto necessario, nelle forme idonee, per affrontare la nuova situazione creata dalla « carenza » definitiva del Consiglio.

73. In tal modo, rimaneva soltanto la versione della Commissione sulle esigenze di conservazione in materia di pesca, tradotta nelle quote da essa proposte.

74. Orbene, la Corte nella sentenza Regina/Tymen [16] aveva già praticamente affermato che le proposte della Commissione non valgono, di per sé, come norme imperative, nel dichiarare che nessun Stato membro potrebbe considerare approvati i provvedimenti nazionali unilaterali da esso adottati, in caso di inazione del Consiglio, per il semplice fatto che essi hanno un contenuto identico a quello di proposte presentate dalla Commissione al Consiglio al fine della creazione di un'azione comunitaria concertata.

75. Pertanto, non appare legittima questa infrazione all'equilibrio istituzionale.

76. Ed una considerazione teorica supplementare mi consentirà di avvalorare tale conclusione.

77. Infatti, per definire i limiti dell'azione della Commissione in caso di silenzio normativo provocato dall'inazione del Consiglio, la dottrina si è servita di due diversi sistemi teorici: la « teoria del congelamento » e la « teoria dei poteri di crisi » o delle « circostanze eccezionali ».

78. Secondo la prima, si riconosce alla Commissione il potere di prorogare le norme scadute, mantenendo provvisoriamente in vigore il regime precedente, fino a quando il Consiglio non lo rinnovi o modifichi formalmente. È una soluzione corrente della prassi comunitaria, soprattutto in materia di politica agricola comune, che la stessa Corte ha già riconosciuto come valida, e che ha il vantaggio di non divergere materialmente dal regime creato dall'organo legislativo competente.

79. Con la seconda, si ammette che, data la gravità della congiuntura e l'urgenza dei provvedimenti, la Commissione possa acquisire poteri « legislativi » di crisi, creando una nuova disciplina quando la precedente si sia

16 — Causa 269/80, citata, punti 10 e 11 della motivazione.

rivelata ormai incapace di offrire soluzioni soddisfacenti alle esigenze della situazione. In tal senso potrebbe in fondo situarsi l'orientamento adottato dalla Commissione nella sua dichiarazione del 27 luglio 1981. La teoria dei poteri eccezionali è, come sembra, conosciuta dalla legislazione costituzionale o dalla giurisprudenza di vari Stati membri (Danimarca, Italia, Francia, Germania), ma sempre formulata riferendosi a condizioni molto circoscritte, come è il caso della situazione di guerra. In queste circostanze, il capo di Stato, il governo o l'amministrazione possono adottare provvedimenti di carattere legislativo, originariamente di competenza del parlamento e che quest'ultimo deve ratificare il più presto possibile.

80. Non ritengo che la situazione in esame sia analoga a quest'ultimo caso. Lo stallo politico a livello del Consiglio, sebbene persistente, non si traduceva in una situazione di crisi profonda che ponesse in pericolo la sopravvivenza o il funzionamento della Comunità, di modo che, a fronte di una paralisi irrisolvibile dell'organo competente, provocata da una causa di forza maggiore, si giustificasse l'avocazione di competenze legislative da parte dell'« esecutivo ».

81. Potrebbe ancora sostenersi che la situazione di esaurimento delle risorse ittiche era tanto grave che, come nel caso dello stato di necessità costituzionale, si giustificasse l'utilizzo, da parte della Commissione, di poteri eccezionali di crisi.

82. Non mi pare, tuttavia, che, per quanto seria, la situazione esigesse una tale trasgressione alle regole dell'equilibrio istituzionale.

83. Non solo non è provato che non fosse possibile, in tale situazione, adottare il meccanismo di consultazione che la Corte ha ritenuto la via corretta per l'emanazione dei provvedimenti di conservazione in caso di inazione del Consiglio, ma, oltre a ciò, l'adozione di un tale meccanismo sarebbe in fondo la soluzione che più corrisponde alla proroga, da parte della Commissione, della normativa provvisoria del Consiglio, scaduta nel dicembre 1980, senza che, con ciò, la situazione rimanesse totalmente bloccata rispetto ai provvedimenti esistenti o proposti. Il dialogo consentirebbe di adattarla alle circostanze e verrebbero rispettati i principi dell'equilibrio istituzionale. La proroga del sistema anteriore (quantomeno nella sua ratio, estendendo il significato letterale alla fissazione di quote nazionali, nell'ambito delle TAC proposte) sarebbe, d'altronde, il corollario normale del principio della continuità della Comunità che la Corte ha considerato fondamento dell'azione suppletiva della Commissione.

84. Orbene, nelle decisioni provvisorie del Consiglio (come la dichiarazione risultante dal verbale della riunione del 15-17 dicembre 1980) si parlava di « tener conto » delle proposte di TAC presentate dalla Commissione, senza riconoscere ad esse carattere imperativo, qualora il Consiglio non le avesse mai adottate. Non pare che debba accettarsi una soluzione unilaterale da parte della Commissione, consistente nell'applicare in anticipo le limitazioni proposte come se fossero state adottate, approfittando dell'omissione del Consiglio per rendere imperative le sue proposte di TAC e di quote.

85. A quanto mi sembra, la Commissione si è sempre ispirata, nei restanti casi di « carenza » in materia di pesca, alla teoria del « congelamento »; il caso presente deve esser stato, in assenza di necessità, il primo in cui essa se ne è chiaramente allontanata.

86. Per tutto quanto precede, ritengo che vada ritenuto fondato il primo motivo del ricorso e, pertanto, che vadano annullate le decisioni impugnate relative alla liquidazione dei conti nel 1981, per mancanza di norme imperative di fissazione di TAC e di quote che siano state violate dagli Stati ricorrenti.

2. *Le conseguenze finanziarie connesse alla violazione delle norme impugnate; il principio della certezza del diritto*

87. La conclusione cui sono giunto a proposito del motivo appena analizzato — ossia che la Commissione non poteva considerare imperative le sue proposte nelle circostanze in cui lo ha fatto, in quanto era stato omesso il necessario procedimento di consultazione con gli Stati membri, nel rispetto degli equilibri cui aspira il trattato CEE — risolve automaticamente la seconda importante questione sollevata dai ricorrenti.

88. Infatti, in quanto non esistono norme imperative di fissazione di TAC e di quote che siano state violate dall'attività di pesca degli Stati membri, non può dirsi che i ritiri dal mercato e le restituzioni all'esportazione attuati relativamente a quantitativi superiori a quelli proposti dalla Commissione abbiano infranto norme comunitarie, e pertanto non vi è motivo di ricusare il loro finanziamento da parte del FEAOG, ai sensi dell'art. 3 del regolamento CEE n. 729/70.

89. Ammettiamo, tuttavia, l'opinione contraria: supponendo giuridicamente vincolanti le quote della Commissione, è necessario sapere se la loro violazione implicherebbe il rifiuto di finanziamento da parte del FEAOG.

90. I ricorrenti sono praticamente unanimi nel sostenere che nel 1981 non esisteva alcuna relazione stabilita fra il rispetto delle TAC e delle quote di pesca ed il finanziamento comunitario, in modo che il primo potesse ritenersi presupposto del secondo.

91. In termini generali, essi richiamano l'attenzione sul fatto che all'epoca non esisteva alcuna norma che stabilisse espressamente tale dipendenza e fornisse, pertanto, la necessaria base legale per rifiutare il finanziamento comunitario in quanto i quantitativi pescati avrebbero ecceduto le quote fissate.

92. Nessuna norma siffatta si rinveniva nel regolamento CEE n. 100/76, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca, né nel regolamento CEE n. 101/76, sulla politica comune delle strutture nel settore della pesca. Né il primo né il secondo (come fa notare l'Irlanda) contemplavano, d'altra parte, TAC o quote di cattura o qualsiasi altra limitazione ai quantitativi di pesce che potevano essere catturati da ogni Stato membro.

93. Sempre secondo l'Irlanda — e nonostante l'esistenza di proposte discusse nel 1981 — il principio della ripartizione di TAC e di quote di cattura fra gli Stati membri costituiva oggetto di accordo fra di essi al momento dell'istituzione della politica comune di pesca, ossia, secondo l'Olanda, nel 1983.

94. E — come sottolineano gli stessi Stati membri — la connessione fra le norme di finanziamento ed il rispetto delle TAC e delle quote stabilite per motivi di conservazione delle risorse ittiche veniva consacrata espressamente solo con l'art. 26, n. 2, del regolamento CEE n. 3796/81; a tal proposito,

sarà chiarificatorio il confronto tra il terzultimo considerando di questo regolamento e quello corrispondente del regolamento CEE n. 100/76, in quanto la differenza di redazione rivela l'innovazione introdotta dal primo nel sistema del finanziamento comunitario della pesca.

95. Per l'Olanda, con l'adozione espressa dell'art. 26, n. 2, non si fa altro che sottolineare l'inesistenza di tale norma prima del 1° giugno 1982, e pertanto, prima di tale data, i provvedimenti d'intervento nel settore della pesca sono incondizionatamente idonei al finanziamento.

96. Del resto, come sottolineano il governo olandese ed altri, l'applicazione dello stesso art. 26, n. 2, è limitata alle misure d'intervento, in quanto esso (come pure l'art. 25) non contiene alcuna restrizione relativa alla possibilità di finanziare restituzioni all'importazione, e la differenza di sistemi (introdotta solo a decorrere dal 1982) si spiega, secondo gli stessi Stati membri, col fatto che il pesce esportato — che l'esportatore può acquisire in qualsiasi parte del mercato europeo — non « pesa » sul mercato comunitario.

97. Rispetto alle restituzioni all'esportazione, anche il regolamento della Commissione 29 novembre 1979, n. 2730, recante modalità comuni di applicazione del regime delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli [17], non fa alcuna menzione del rispetto delle quote come condizione del rispettivo finanziamento.

98. A sua volta, l'art. 7, n. 1, del regolamento CEE 19 gennaio 1976, n. 110, che, come sappiamo, ha fissato, nel settore dei prodotti della pesca, le norme generali relative alla concessione delle restituzioni all'esportazione, subordinava il pagamento di esse semplicemente alla prova che i prodotti erano di origine comunitaria e che erano stati esportati fuori dalla Comunità.

99. Secondo il governo danese, una volta verificate entrambe queste condizioni, l'interessato ha il diritto di esigere dalle autorità nazionali il pagamento delle restituzioni e le autorità stesse non hanno altra possibilità se non quella di pagare il rispettivo importo.

100. In quanto non stabilita da alcuna norma comunitaria, gli Stati membri non potrebbero imporre, come condizione supplementare per il pagamento delle restituzioni, la prova che i quantitativi cui esse si riferiscono sono stati catturati entro i limiti delle quote fissate. Questa sarebbe, infatti, una condizione illegittima posta dalla Commissione per il finanziamento comunitario.

101. A parere del governo danese, dalla concezione della Commissione discenderebbe in tal caso una conseguenza assurda: da un lato, gli Stati membri sarebbero obbligati a corrispondere le restituzioni senza poter esigere la prova che i quantitativi di cui trattasi rientravano nelle quote; dall'altro lato, sarebbero soggetti alla possibilità che, in fase di liquidazione dei conti la Commissione rifiuti di finanziare, in tutto o in parte, le restituzioni che erano state pagate.

102. L'imposizione di una siffatta condizione presupporrebbe, d'altra parte, l'istituzione di un meccanismo di controllo, non contemplato in nessuna normativa, al contrario di quanto avviene, come ricordava la Repubblica federale di Germania, con altre organizzazioni comuni di mercato, come quella dello zucchero, in cui sono stati contemplati sistemi di quote e l'emissione di certificati d'importazione e di esportazione.

17 — GU L 317 del 12.12.1979, pag. 1.

103. Del resto, come hanno insistentemente sostenuto vari Stati membri, la prova del rispetto delle quote relativamente alle restituzioni all'esportazione sarebbe praticamente impossibile, in quanto il pesce esportato in qualsiasi porto della Comunità può esser stato pescato ed acquisito nel territorio di qualsiasi altro Stato membro, e non è legittimo imputare la sua cattura alle quote di pesca del paese di esportazione.

104. Questo motivo non può esser stato neanche estraneo, come ha ammesso la Commissione, al fatto che nell'art. 26, n. 2, del regolamento CEE n. 3796/81 non siano state assimilate nello stesso sistema, a decorrere dall'anno 1982, le restituzioni all'esportazione ed il pagamento delle misure d'intervento.

105. In conclusione, è opinione dei ricorrenti che, in mancanza di una norma espressa che proibisca le restituzioni all'esportazione per quantitativi pescati al di là della quota, non è possibile parlare di violazione delle norme comunitarie in quanto gli Stati membri non possono rifiutare il rispettivo pagamento.

106. È ben vero che gli artt. 2, n. 1, e 3, n. 1, del regolamento CEE n. 729/70 stabiliscono il finanziamento da parte della Comunità solo delle restituzioni concesse e degli interventi intrapresi « secondo le norme comunitarie, nel quadro dell'organizzazione comune dei mercati agricoli »: secondo i ricorrenti, essi debbono tuttavia essere oggetto d'interpretazione restrittiva.

107. Secondo il Regno Unito, per escludere certe spese dal finanziamento comunitario a causa della violazione di una norma comunitaria sarebbe necessario dimostrare l'esistenza di nesso di causalità tra la violazione e la spesa e pertanto la Commissione deve provare che la violazione contestata ha provocato un aumento di spesa che si pretende porre a carico della Comunità.

108. D'altra parte, a parere del governo tedesco, lo spirito e la finalità dei principi in materia di finanziamento, risultanti dal menzionato regolamento e sottostanti alla giurisprudenza della Corte, consentono alla Comunità di ricusare i relativi addebiti solo in caso di violazione di norme chiare e precise con incidenza finanziaria, ossia di disposizioni relative al finanziamento e alle spese di una organizzazione comune di mercato, e più concretamente di disposizioni che stabiliscono le condizioni formali e sostanziali per il pagamento di un determinato importo al suo beneficiario.

109. Orbene, sempre secondo il governo tedesco, i provvedimenti di limitazione della pesca mediante quote di cattura, aspirando alla conservazione ed alla gestione delle risorse alieutiche sono estranei all'obiettivo della regolarizzazione del mercato ed al finanziamento della relativa politica, in quanto non esiste alcuna relazione, in mancanza di disposizione espressa (che non venne mai ad esistenza per le restituzioni all'esportazione), fra il regime di quote raccomandato dalla Commissione nel 1981 ed il finanziamento dell'organizzazione di mercato.

110. In tali condizioni, gli Stati membri non potrebbero rifiutare il pagamento degli interventi e le restituzioni all'esportazione agli operatori economici che li avessero sollecitati in conformità con il diritto comunitario in vigore. Agli Stati stessi non era consentito modificare le norme da esso risultanti e le istituzioni, le uniche competenti a farlo, non adottavano alcun provvedimento che escludesse siffatti pagamenti qualora fossero oltrepassate le quote di cattura raccomandate dalla Commissione.

111. Ove intendano escludere talune spese dal finanziamento comunitario, le istituzioni

non potrebbero quindi, in nome del principio di lealtà consacrato all'art. 5 del trattato, mancare di chiarire agli Stati membri quali spese il FEAOG non accetterebbe. Poiché l'omissione è imputabile al Consiglio, la Comunità aveva un obbligo ancora maggiore di evitare agli Stati membri un pregiudizio finanziario nell'ambito della liquidazione dei conti.

112. Non procedendo in tal modo — hanno osservato diversi Stati membri — la Commissione avrebbe violato i principi della certezza del diritto e del legittimo affidamento.

113. L'Irlanda, ad esempio, sostiene che, poiché la connessione fra le quote ed il finanziamento degli interventi è stata stabilita solo, a decorrere dal 1983, dal regolamento CEE n. 3796/81, gli Stati membri non potevano sapere nel 1981 — in un'epoca in cui le proposte di TAC e di quote dovevano ancora essere discusse ed il pagamento degli interventi era dovuto in forza del regolamento CEE n. 100/76 —, che siffatta connessione sarebbe stata giuridicamente stabilita.

114. In secondo luogo, l'Irlanda sostiene che l'assenza di una qualunque decisione o regolamento comunitario successivi alla dichiarazione della Commissione del 27 luglio 1981 ben poteva fondare il legittimo e ragionevole affidamento degli Stati membri che quella dichiarazione non avrebbe avuto conseguenze giuridiche e che si poteva pertanto ritenere, in assenza di una normativa comunitaria indiscutibile ed imperativa che qualsiasi provvedimento nazionale di restrizione della pesca poteva essere impugnato dinanzi ai giudici.

115. Inoltre, come fa notare il governo dei Paesi Bassi, la Commissione ometteva l'adozione di qualunque provvedimento che sospendesse temporaneamente, o diminuisse, le restituzioni a decorrere dal momento in cui constatava una differenza tra i valori delle catture e le quote da essa proposte, lasciando invece che sussistesse, attraverso le restituzioni ed i ritiri dal mercato, un incentivo alla continuazione della pesca. Pertanto, non sarebbe equo che, in sede di liquidazione dei conti del FEAOG la Commissione imputasse agli Stati membri tutta la responsabilità per il superamento delle quote.

116. In questo contesto, la Repubblica federale di Germania ricorda la giurisprudenza della Corte [18], secondo la quale i principi della chiarezza e della certezza del diritto esigono che i diritti e gli obblighi derivanti da una normativa che impone doveri possano essere conosciuti senza ambiguità e con chiarezza. Ciò avverrebbe, in particolare, nel settore economicamente e politicamente sensibile del finanziamento delle TAC, regolato dal regolamento CEE n. 729/70; data la portata finanziaria degli artt. 1 e 2 di questo regolamento, è necessario, secondo il governo federale, che gli Stati membri possano sapere sin dall'inizio chiaramente se un determinato comportamento di uno di essi può condurre nei suoi confronti a conseguenze finanziarie nella procedura di liquidazione dei conti.

117. Del resto — come ha osservato a sua volta il Regno Unito — la dichiarazione della Commissione del 27 luglio 1981 istituiva solo misure provvisorie, valide fino a quando il Consiglio non approvasse norme comuni. Orbene, quando il Consiglio adottava tali norme, il 1° gennaio 1983, lo faceva con effetto retroattivo, per il 1982, ma non per il 1981, stabilendo così — secondo il governo britannico — un termine per quei provvedimenti che non potevano pertanto essere considerati come costituenti norme comunitarie definitive per il 1981.

18 — Sentenza 9 luglio 1981, causa 169/80, Amministrazione delle dogane/Gondrand frères, Racc. 1981, pag. 1931, in particolare, pag. 1942, punto 17 della motivazione; sentenza 22 febbraio 1984, causa 70/83, Kloppenburg/Finanzamt Leer, Racc. 1984, pag. 1075, in particolare, pag. 1086, punto 11 della motivazione.

118. Prenderò in esame tali argomenti, confrontandoli con le corrispondenti deduzioni della Commissione.

119. Mi pare, in primo luogo, di dover riconoscere che esiste una connessione naturale tra la politica di mercato ed i provvedimenti di conservazione. Come si affermava nel preambolo del regolamento CEE n. 100/76, l'organizzazione comune di mercato deve tener conto « dell'interesse per la Comunità di preservare per quanto possibile il suo patrimonio ittico »; sebbene con finalità specifiche, la conservazione di esso costituisce, senza dubbio, un elemento essenziale della regolarità della fornitura dei mercati a medio e lungo termine e, pertanto, del mantenimento della fonte di reddito dei pescatori della Comunità.

120. Come risulta dall'art. 40, n. 3, del trattato (CEE), una « organizzazione comune (...) può comprendere tutte le misure necessarie al raggiungimento degli obiettivi definiti all'art. 39 (...) ».

121. Orbene, non si può ignorare che i provvedimenti di conservazione delle risorse contribuiscono ad assicurare la realizzazione degli obiettivi della politica comune di pesca: è proteggendo le risorse che i rapporti di mercato possono stabilirsi e proseguire in modo duraturo su basi sane, una volta che esistano a tal fine le strutture adeguate.

122. Pare che la Corte lo abbia riconosciuto nell'affermare, nella sentenza Kramer [19], che « l'esistenza dell'organizzazione comune del mercato comporta per gli Stati membri l'obbligo di vegliare a che la disciplina nazionale in materia di limitazione della pesca incida il meno possibile sul funzionamento di detta organizzazione ».

19 — Sentenza 14 luglio 1976, cause riunite 3, 4 e 6/76, Kramer, Racc. 1976, pag. 1279.

123. In questo contesto, la soluzione alla questione centrale dell'interpretazione dell'espressione di cui agli artt. 2, n. 1, e 3, n. 1, del regolamento (CEE)n. 729/70 — « norme comunitarie, nel quadro dell'organizzazione comune dei mercati agricoli » — appare già chiaramente orientata nel senso di un'interpretazione non restrittiva.

124. Ed infatti, fu questa la via seguita dalla Corte, che nelle sentenze 7 febbraio 1979 [20] e 27 febbraio 1985 [21] ha chiarito che il regolamento (CEE) n. 729/70 « permette alla Commissione di porre a carico del FEAOG solamente gli importi corrisposti in conformità alle norme emanate *per i vari settori dell'agricoltura* (...) » (mio il corsivo).

125. Non vedo motivo per giungere a conclusione diversa da quella che pare discendere da tale giurisprudenza.

126. Infatti, in primo luogo, il regolamento (CEE) n. 729/70 non stabilisce alcuna restrizione su cui possa fondarsi l'idea che il finanziamento comunitario debba essere rifiutato solo dinanzi ad una violazione di norme certe e determinate, quelle di natura finanziaria o tecnica che definiscono le condizioni formali e sostanziali per il pagamento di un importo ad un beneficiario (esempio: termini, norme di fissazione di prezzi, calcolo degli importi degli aiuti, ecc.).

127. In secondo luogo, il concetto ampio di « norme comunitarie nell'ambito dell'organizzazione dei mercati agricoli » è quello che meglio sembra corrispondere alla ratio

20 — Causa 11/76, Paesi Bassi/Commissione, Racc. 1979, pag. 245, e cause riunite 15 e 16/76, Francia/Commissione, Racc. 1979, pag. 321.

21 — Causa 55/83, Italia/Commissione, Racc. 1985, pag. 683.

delle norme di cui trattasi: l'onere finanziario imposto allo Stato trasgressore, in una corretta ripartizione dei costi, funziona anche come una sorta di mezzo persuasivo perché il diritto comunitario venga attuato nella sua integralità e non solo nella parte più direttamente connessa con i pagamenti che fanno parte del rapporto di « dare/avere » tra il FEAOG e gli Stati membri.

128. Come sottolinea la Commissione, sarebbe difficilmente ammissibile che il FEAOG dovesse finanziare spese risultanti da una violazione evidente del diritto comunitario.

129. E ciò si applica, a mio parere, tanto alle norme che fissano le TAC (catture totali autorizzate), quanto a quelle che ne stabiliscono la ripartizione in quote fra gli Stati membri. Infatti, non mi pare che, a tal proposito, si possa distinguere (come fa la Francia) tra « provvedimenti di conservazione » e « provvedimenti di gestione della conservazione »: il rispetto delle quote di pesca attribuite ai pescatori di ogni paese è, in generale, uno strumento efficace di limitazione del volume globale di catture in condizioni di equità per gli operatori di vari Stati membri, cui si potrà rinunciare solo a condizioni molto particolari (cfr. per esempio regolamento 16 febbraio 1987, n. 500 [22]).

130. Il rispetto delle quote — ove esistano — dovrà quindi, ai fini del finanziamento da parte del FEAOG, esser collocato sullo stesso piano delle TAC.

131. Il mancato rispetto delle quote da parte di pescatori di uno Stato membro, del resto, li favorirebbe — come fa ancora notare la Commissione — a scapito di quelli di uno Stato che rispetti il regime comunitario. Questa trasgressione al principio della parità di trattamento, di cui all'art. 40, n. 3, del trattato (CEE), provocherebbe una distorsione delle condizioni di concorrenza, che sarebbe aggravata nel caso in cui la Comunità sia obbligata a finanziare tali operazioni.

132. Come ha dichiarato la Corte nella motivazione della sentenza nella causa 11/76 (punto 9):

« (...) sarebbe (...) in contrasto col principio della parità di trattamento degli operatori economici dei vari Stati membri, nell'ambito dell'attuazione della politica agricola comune, il fatto che le autorità nazionali di uno Stato membro favoriscano, interpretando estensivamente una certa norma, gli operatori di questo Stato a danno di quelli degli altri Stati membri in cui venga seguita un'interpretazione più restrittiva;

(...) se fra gli Stati membri si verifica una siffatta distorsione della concorrenza, nonostante i mezzi disponibili per garantire l'interpretazione uniforme del diritto comunitario nell'intera Comunità, essa non può esser finanziata dal FEAOG, ma deve in ogni caso restare a carico dello Stato membro interessato. »

133. Visto il testo degli artt. 2 e 3 del regolamento (CEE) n. 729/70 e l'interpretazione data ad essi — alla luce della ragionevolezza e degli obiettivi posti dal legislatore comunitario — non pare quindi necessaria una disposizione espressa in cui si stabilisca che il mancato rispetto di una norma relativa alla politica di conservazione costituisce anche mancato rispetto di « norme comunitarie, nel quadro dell'organizzazione comune dei mercati agricoli » perché ne derivino le relative conseguenze finanziarie.

22 — GU L 51 del 20.2.1987, pag. 3.

134. Tale chiarimento rischierebbe di essere semplicemente ridondante ed in tale prospettiva si comprede che la mancanza di formulazione espressa del requisito di cui trattasi nei regolamenti (CEE) n. 100/76 e n. 110/76 non impedisce di per sé che venga rifiutato il finanziamento di misure d'intervento in conseguenza di trasgressione di norme di conservazione debitamente stabilite.

135. Deve tuttavia riconoscersi che può essere eccessivo ammettere che la minima infrazione alle norme comunitarie, persino quelle più remote ed insignificanti, possa servire a fondare il rifiuto di finanziamento.

136. Questo non è però il caso dell'eventuale violazione di quote di pesca, nel caso in cui esse abbiano la necessaria efficacia giuridica: non solo il loro superamento pone in causa la realizzazione degli obiettivi di conservazione delle risorse presenti nell'organizzazione comune dei mercati nel settore della pesca, ma oltre a ciò può originare un aumento di spese a carico del FEAOG qualora dia luogo ad interventi supplementari per il ritiro dal mercato di tutte o di una parte delle specie catturate.

137. Ma, a mio parere, tale affermazione non implica che si possa prescindere dall'esistenza di una relazione causale tra la violazione e la spesa supplementare.

138. Perché la trasgressione alla norma comunitaria sia sanzionata in sede di liquidazione dei conti del FEAOG (e non solo ai sensi dell'art. 169 del trattato CEE), è necessario che essa abbia avuto conseguenze finanziarie nel senso di dar origine a spese supplementari irregolarmente realizzate.

139. Questo, a mio parere, sta alla base dell'opinione della Corte, quando afferma (sentenze 7 febbraio 1979, cause 11/76 e 18/76) che gli artt. 2 e 3 del regolamento n. 729/70 « permettano alla Commissione di porre a carico del FEAOG solamente gli importi corrisposti in conformità alle norme emanate (...) ».

140. Ed è ciò che risulta anche dagli obiettivi della procedura di liquidazione dei conti presentati dagli Stati membri per le spese finanziate dal FEAOG, come definiti dalla Corte [23].

141. Nel presente caso tale nesso di causalità esisterebbe, indiscutibilmente, riguardo ai quantitativi, soggetti ad intervento, che fossero catturati oltre alle quote fissate.

142. Esso potrebbe eventualmente esistere anche in relazione ai quantitativi catturati nell'ambito delle quote, qualora si dimostri che il superamento delle quote ha perturbato in tal modo le condizioni del mercato (in particolare, facendone abbassare il prezzo) e che, sempre in tal modo, ha fatto aumentare il quantitativo globale del pesce offerto all'intervento. Tale relazione è tuttavia più difficile da stabilire e si rifletterà, senza dubbio, nella determinazione del metodo di calcolo che la Commissione deve utilizzare.

143. Per valutare correttamente la situazione giuridica nel presente caso, ritengo comunque che occorra tener presente un altro elemento, costituito dal sopravvenuto regolamento (CEE) n. 3796/81; come sappiamo esso, all'art. 26, n. 2, stabilisce la connessione fra le norme relative alle quote e quelle attinenti alle ricompense finanziarie per i ritiri dal mercato, non facendolo tuttavia a proposito delle restituzioni all'esportazione.

23 — Sentenza 7 febbraio 1979, cause riunite 15 e 16/76, Francia/Commissione, Racc. pag. 321, 337, sentenza 14 gennaio 1981, causa 819/79, Germania/Commissione, Racc. 1981, pag. 21, in particolare, pag. 34.

144. La Commissione sostiene che l'art. 26 non ha allargato né limitato il campo d'applicazione della norma generale di cui al regolamento (CEE) n. 729/70, in quanto si riferisce, in primo luogo, ai rapporti fra gli Stati membri ed i loro cittadini, per precisare, con efficacia decorrente solo dal 1° gennaio 1982, che i primi devono rifiutare ai pescatori ed alle loro organizzazioni qualunque aiuto a titolo di intervento relativamente ai quantitativi di pesce catturati oltre alle quote fissate.

145. Non contesto il fondamento dell'opinione della Commissione ma ritengo che il fatto giuridico nuovo costituito dall'adozione dell'art. 26, n. 2, del regolamento (CEE) n. 3796/81 sia rilevante anche per quanto riguarda la risoluzione del problema nel 1981.

146. In primo luogo per quanto riguarda le restituzioni all'esportazione. Infatti, veniva constatato che esistevano difficoltà tecniche di calcolo rispetto al modo di verificare se il pesce esportato proveniva o meno da catture effettuate entro i limiti della quota: poiché gli esportatori possono acquisire i quantitativi pescati in qualsiasi parte della Comunità, in nome della libera circolazione intracomunitaria, non è possibile imputarli, puramente e semplicemente, alla quota del paese di esportazione, i cui pescatori, del resto, possono essere rimasti perfettamente nell'ambito dei limiti fissati. Solo un dispendioso e complesso sistema di certificati, non contemplato dalla normativa comunitaria e che non può essere istituito unilateralmente a causa della libera circolazione delle merci, consentirebbe di rinvenire le specie pescate oltre le quote e provenienti da importazioni intracomunitarie.

147. Non stupisce, pertanto, che il regolamento (CEE) n. 3796/81 abbia stabilito la connessione con le quote relativamente ai ritiri dal mercato e non lo abbia fatto per le restituzioni all'esportazione.

148. Tuttavia, considerando esattamente il problema, la questione rilevante non è se il mancato rispetto delle quote costituisca anche mancato rispetto di « norme comunitarie », ma se sia o meno possibile verificare se la quota è stata trasgredita. In tale prospettiva, il regolamento (CEE) n. 3796/81, pur senza necessariamente limitare l'ambito di applicazione del regolamento n. 729/70, indica di fatto la connessione che è possibile stabilire tra il finanziamento comunitario ed il rispetto delle quote per quanto concerne i provvedimenti d'intervento, omettendo qualsiasi riferimento espresso alle restituzioni all'esportazione, in relazione a cui il controllo dell'inosservanza delle quote è estremamente problematico nello stato attuale del diritto comunitario. Solo così si comprende come, pur avendo l'art. 26 un fine chiarificatore, in esso non si faccia riferimento ai due casi, sebbene esso sia stato inserito nel titolo V « Disposizioni generali », e sebbene l'art. 25 contempli espressamente la concessione di restituzioni all'esportazione, con la conseguenza che queste sono rimaste estranee all'ambito normativo del citato art. 26.

149. Pertanto, pur essendo entrato in vigore nel 1982, il regolamento n. 3796/81 conserva carattere rivelatore: nel 1981, la Commissione, come ha essa stessa riconosciuto, non poteva affermare con certezza che le restituzioni erano state concesse per quantitativi pescati trasgredendo alle quote, e certamente per questo adottava, nel calcolo del finanziamento, una metodologia massimalista.

150. Per questi motivi, va attribuito valore limitato all'argomento della Commissione relativo alla mancanza di uniformità nell'applicazione del diritto comunitario: nello

stato attuale, essa è la conseguenza normale — per quanto sicuramente indesiderabile — della mancanza di un meccanismo comunitario di controllo.

151. Ma il regolamento (CEE) n. 3796/81 va considerato rivelatore anche per quanto riguarda i ritiri dal mercato. La situazione doveva esser chiarificata proprio perché essa non era chiara; orbene, indipendentemente dall'orientamento di principio espresso all'art. 3 del regolamento n. 729/70, aderisco all'idea che le norme da cui risulta l'imposizione di obblighi finanziari debbano essere chiare e precise. Sebbene, nel caso dei ritiri dal mercato, non fosse in causa la possibilità di verificare se il pesce di cui si trattava provenisse o meno dalla quota (dato che è rilevato dalle organizzazioni nazionali di produttori), la Commissione stessa ha riconosciuto che la situazione nel 1981 non era chiara.

152. Va ricordata la polemica a proposito dell'eventuale carattere obbligatorio delle proposte di quote formulate dalla Commissione: l'immediata contestazione di esso (a mio parere giustificata), sia da parte dei membri del Consiglio, sia da parte dei suoi servizi giuridici, sia da parte dello stesso Parlamento, i precedenti giurisprudenziali da applicare ed il contesto in cui le proposte venivano qualificate come obbligatorie dalla Commissione erano sufficienti a fondare tali dubbi rispetto alla loro natura di « norme comunitarie, nel quadro dell'organizzazione comune dei mercati agricoli », tanto che non pare legittimo basarsi sul loro mancato rispetto per rifiutare la concessione del finanziamento comunitario.

153. La dichiarazione della Commissione — con cui non ci si riferisce espressamente alle conseguenze che essa pretende trarre dal mancato rispetto delle sue proposte, in sede di liquidazione dei conti, in quanto si menziona solo, senza ulteriore specificazione, l'uso di « tutti i mezzi in suo potere » — veniva d'altra parte adottata a metà anno. Fino ad allora, esisteva solamente la dichiarazione del Consiglio, di cui al verbale della riunione dal 15 al 17 dicembre 1980, nella quale si « constatava » che gli Stati membri avrebbero esercitato le attività di pesca in modo che le catture effettuate dalle loro navi *tenessero* conto delle *TAC* (*e non delle quote*) proposte dalla Commissione per il 1981.

154. Pertanto, l'ambito giuridico da applicare non era sufficientemente chiaro e preciso da permettere agli Stati membri di conoscere con esattezza le norme da applicare e di valutare, senza ambiguità, le conseguenze finanziarie che la Commissione pretendeva far derivare dalla loro eventuale trasgressione.

155. Non ci troviamo pertanto dinanzi ad un'infrazione *evidente* delle norme comunitarie e non sussiste quindi un requisito che la stessa Commissione, in tutti i suoi documenti, pare considerare necessario perché sia rifiutato il finanziamento comunitario.

156. In tali condizioni, i principi della certezza del diritto — cui la Corte ha riconosciuto varie volte rilievo [24] — ostano, a mio parere, a che, in sede di liquidazione dei conti del FEAOG gli Stati membri siano penalizzati solo per non aver fatto rispettare le quote proposte dalla Commissione.

157. Ciò non significa che vada senz'altro accettato l'argomento dei Paesi Bassi e della Repubblica federale di Germania secondo

24 — Vedasi, ad esempio, le sentenze Gondrand frères, cit., punto 17, e Kloppenburg, cit., punto 11. In quest'ultima, si afferma, in particolare:
« (...) si deve sottolineare, come la Corte ha fatto più volte, che la legislazione comunitaria deve essere certa e la sua applicazione dev'essere prevedibile per gli amministrati ». E, nella sentenza 10 luglio 1980, causa 32/79, la Corte ha voluto sottolineare — in un altro contesto, è vero, ma in termini la cui rilevanza non lascia dubbi — che « l'esigenza di chiarezza giuridica è anzi particolarmente impellente in un campo in cui qualsiasi incertezza rischia di provocare incidenti e l'applicazione di sanzioni particolarmente gravose ». (Racc. 1980, pag. 2403, punto 46 della motivazione).

cui la Commissione avrebbe dovuto sospendere le restituzioni a decorrere dal momento in cui constatava un superamento delle quote: non si comprende come avrebbe potuto farlo e, d'altra parte, non è sufficientemente provato che disponesse degli elementi d'informazione necessari per farlo.

158. Ciò non significa neppure che vada interamente accolta la deduzione della Danimarca secondo cui la trasgressione dell'art. 5, n. 2, lett. b), del regolamento (CEE) n. 729/70 (il termine per la liquidazione dei conti per l'esercizio finanziario scadeva alla fine del 1982 e non nel 1985), sebbene non sanzionata da invalidità, implicherebbe che la Commissione non poteva imporre una « concezione giuridica nuova » (la connessione fra le quote ed il finanziamento).

159. La ratio degli artt. 2 e 3 del regolamento (CEE) n. 729/70 e la data della dichiarazione della Commissione sulla natura giuridica delle sue proposte (27 luglio 1981) sono atte ad indebolire l'idea che vi sia stata imposizione di una « concezione giuridica nuova » solo in occasione dell'approvazione dei conti. Se le proposte della Commissione fossero indiscutibilmente « norme comunitarie obbligatorie », il rifiuto di finanziamento sarebbe perfettamente in linea con la prassi della Commissione e con la giurisprudenza della Corte.

160. Ma in realtà le proposte menzionate non erano norme comunitarie *indiscutibilmente* obbligatorie e pertanto ad esse non poteva *con sicurezza* connettersi, nel 1981, la conseguenza giuridica del rifiuto di finanziamento.

161. È vero che fino all'approvazione dei conti può sussistere una certa situazione di insicurezza e, come riconosce la Danimarca, i governi devono accettarla. L'art. 5 del regolamento (CEE) n. 729/70 la limita, in principio, ad un anno: il ritardo nell'approvazione dei conti ha l'effetto di prolungare nel tempo tale incertezza, circostanza che, bisogna riconoscere, è un fattore di aggravamento della situazione.

162. In ogni caso, le restanti deduzioni sono sufficienti a far concludere che è stato trasgredito il principio della certezza del diritto — o del legittimo affidamento — in termini tali che, anche a tale proposito, si giustifica l'annullamento delle decisioni impugnate.

3. *Vizi di forma ed uso irregolare della procedura*

163 Sotto questo titolo si possono raggruppare le tre seguenti deduzioni:

a) Le decisioni impugnate non si basano su alcun atto delle istituzioni comunitarie formalmente dotato di forza giuridica obbligatoria: la Commissione faceva una semplice dichiarazione al Consiglio, ma non adottava una decisione o un regolamento, ai termini dell'art. 189 del trattato. Tale argomento è svolto dall'Irlanda.

b) Il Regno Unito non ritiene le decisioni impugnate debitamente motivate, ai sensi dell'art. 190 del trattato.

c) Infine, alcuni dei ricorrenti (Paesi Bassi, Repubblica federale di Germania e Regno Unito) ritengono che la Commissione avrebbe dovuto proporre un'azione per inadempimento, ai sensi dell'art. 169 del trattato, in quanto la procedura di liquidazione dei conti del FEAOG non deve servire a sanzionare finanziariamente violazioni del diritto comunitario, tanto più che in essa non sono presenti le stesse garanzie processuali dei ricorsi per inadempimento di cui all'art. 169.

164. Prenderò in esame ciascuna di tali deduzioni.

165. Per quanto riguarda la prima, ritengo che la sua rilevanza vada valutata in connessione con l'argomento della certezza del diritto e dell'affidamento legittimo. Può accreditarsi che la mancata traduzione della dichiarazione della Commissione in un atto formalmente imperativo, quale quelli di cui all'art. 189 del trattato CEE, sia venuta a rafforzare i dubbi esistenti negli Stati di cui trattasi rispetto al suo carattere obbligatorio, e pertanto la loro convinzione che da essa non sarebbero risultate conseguenze finanziarie o che si trattava di un semplice « parere ».

166. Per quanto riguarda la pretesa mancanza di adeguata motivazione nelle decisioni impugnate, la ritengo chiaramente priva di fondamento. Come la Corte ha già riconosciuto [25], la motivazione non deve constare in modo esplicito dello stesso testo della decisione se per altro modo, inequivocabilmente, essa è venuta a conoscenza dei destinatari. Nel presente caso, oltre a numerosi contatti bilaterali, il riferimento alla relazione sintetica che accompagnava le decisioni è sufficiente per far conoscere agli Stati membri le loro basi in termini da permetter loro di far valere dinanzi alla Corte i loro motivi di contestazione ed alla Corte stessa di valutarli.

167. Infine, per quanto riguarda lo « sviamento di procedura », l'infondatezza dell'argomento risulta manifesta dalla semplice lettura della motivazione della sentenza 7 febbraio 1979, cause riunite 15 e 16/76, già citata.

168. In essa si afferma che i due procedimenti sono indipendenti, perseguono finalità diverse e sono disciplinati da norme diverse. Nel caso di cui all'art. 169, la Commissione dispone di un potere discrezionale di valutare l'inadempimento e di agire contro lo Stato trasgressore, e persino di rinunziare all'azione se lo ritenga opportuno; nel procedimento di liquidazione dei conti, tale possibilità non esiste, dovendo la Commissione limitarsi ad accertare la regolarità dei conti a fronte delle norme che definiscono la ripartizione dei carichi finanziari. E ciò faceva nel caso presente, sebbene le parti non concordino sulla portata delle norme di cui trattasi.

4. *Il metodo seguito dalla Commissione nel calcolo dei finanziamenti rifiutati*

169. Taluni Stati ricorrenti — la Francia, la Danimarca, l'Olanda, il Regno Unito e la Germania — contestano il metodo di calcolo adottato dalla Commissione.

170. Non disponendo di informazioni che le consentissero di determinare il quantitativo di pesce pescato oltre alle quote, che aveva dato origine a spese, la Commissione riteneva che, salvo prova contraria, i quantitativi globali pescati oltre alle quote potevano aver causato spese a carico del FEAOG.

171. In seguito chiariva il metodo seguito, nelle comunicazioni dirette agli Stati membri, invitandoli, nell'ambito della liquidazione definitiva dei conti, a verificare le cifre risultanti da tale calcolo « massimalista » e a fornire gli elementi che potessero condurre ad un risultato differente.

172. Secondo la Commissione, tutti gli Stati membri ricorrenti, ad eccezione della Danimarca e del Regno Unito, avrebbero fatto largamente uso di tale possibilità.

25 — Sentenza 27 gennaio 1981, causa 1251/79, Italia/Commissione, Racc. 1981, pag. 205, in particolare, pagg. 221 e 222.

173. La convenuta ritiene che ogni nuova contestazione a tal proposito nell'ambito dei presenti ricorsi debba esser considerata intempestiva, ai sensi dell'art. 42, n. 2, del regolamento di procedura.

174. Alla luce delle conclusioni cui sono giunto in merito agli argomenti dei ricorsi precedentemente analizzati, ritengo che non sia necessario per la Corte pronunciarsi sulla rilevanza di questo nuovo argomento.

175. Tuttavia, mi esprimerò brevemente a tal proposito.

176. In primo luogo, non mi pare pertinente la contestazione fatta dalla Commissione relativa all'intempestività del motivo proposto dai ricorrenti.

177. È vero che spetta agli Stati membri interessati dimostrare che sussistono le condizioni volute dal diritto comunitario per ottenere i finanziamenti da essi sollecitati.

178. Ma mi pare che il Regno Unito abbia ragione a sostenere che la sentenza della Corte nella causa 49/83 [26], citata dalla Commissione a sostegno della sua tesi, conferma piuttosto che gli Stati membri hanno sempre la possibilità di presentare dinanzi alla Corte le prove che la spesa contestata è stata, nei fatti, effettuata legalmente.

179. Ove fosse altrimenti, i loro diritti di difesa sarebbero seriamente limitati.

180. Nel merito, bisogna ancora osservare che, partendo dal principio che tutti i quantitativi pescati al di là delle quote che avevano dato origine a spese non erano idonei al finanziamento da parte del FEAOG, non mi pare evidente che la Commissione abbia adottato l'impostazione più corretta per la definizione della metodologia di liquidazione dei conti del FEAOG.

181. In fondo, ciò significa che le spese per interventi sono, in prima linea, imputate alla parte pescata al di là delle quote e pertanto non finanziabili da parte del FEAOG. Le spese di difesa sarebbero quindi finanziabili solo in quanto i quantitativi che hanno danno origine a spesa fossero superiori all'eccedenza di pesce catturato rispetto alle quote fissate.

182. Da ciò può risultare che siano escluse dal finanziamento comunitario vuoi spese che si riferiscono a catture in eccesso, vuoi spese relative alle catture effettuate nel limite delle quote e non risultanti dal loro superamento. Orbene, anche nell'ambito di una interpretazione ampia degli artt. 2 e 3 del regolamento (CEE) n. 729/70, nulla consente che si rifiuti di ammettere al finanziamento comunitario, in principio e fino a prova contraria, le spese relative a operazioni di pesca effettuate entro i limiti delle quote.

183. Ciò significa che, fondando i suoi calcoli su un principio scorretto, la Commissione si è discostata dalla sua stessa logica e dalla logica su cui si fonda il sistema del finanziamento comunitario delle spese con il funzionamento delle organizzazioni comuni di mercato.

184. Ciò era fatto — come la Commissione stessa ha ammesso — per motivi pratici connessi alla mancanza di dati sul rispetto da parte degli Stati membri dei provvedimenti di conservazione. È un'insufficienza che decorre, in grande misura, dall'assenza di meccanismi comunitari di controllo, che un'evoluzione del diritto comunitario in tale ambito permetterà certamente di istituire.

26 — Sentenza 12 luglio 1984, Lussemburgo/Commissione, Racc. 1984, pag. 2931.

185. Tuttavia, a prima vista si ha l'impressione che i prospetti mensili inviati alla Commissione dagli Stati membri consentissero di rapportare, più o meno precisamente, le spese di intervento con il ritmo di esaurimento delle quote, in modo tale che fosse possibile alla Commissione rinvenire il momento a decorrere dal quale le quote erano oltrepassate e le spese per interventi si facevano « trasgredendo il diritto comunitario ».

186. È certamente vero che la Commissione ha consentito ogni prova contraria e che vari Stati membri hanno fatto uso della possibilità di convincere la Commissione stessa che le spese per interventi non si riferivano a quantitativi pescati in inosservanza delle quote, inducendola a rettificare i suoi calcoli.

187. Alcuni tuttavia non lo facevano in occasione della liquidazione dei conti.

188. Va tuttavia riconosciuto che, a tal proposito, i procedimenti non offrono tutti gli elementi di informazione che consentano di giungere a conclusioni indiscutibili sulla regolarità di ogni spesa, soprattutto quando si tratti di interventi che si riferiscono a catture « intra-quote » che siano eventualmente risultanti dall'influenza sul mercato delle catture irregolari.

189. Sono quindi dell'opinione che, ove la Corte debba pronunciarsi su questo motivo dei ricorsi, sarebbe necessario richiedere alle parti chiarimenti complementari ed invitarle a pronunciarsi più dettagliatamente su questo punto, idoneo a fondare un'eventuale riduzione degli importi delle spese considerate come realizzate trasgredendo alle norme comunitarie.

190. Ritengo, tuttavia, di dover aggiungere già da ora che mi sembra un pò imprecisa la deduzione dell'Olanda che la data rilevante per stabilire una connessione tra le quote ed il finanziamento era il 27 luglio 1981, data della dichiarazione della Commissione al Consiglio, in quanto le restituzioni attribuite fino a quel momento non erano soggette ad alcuna limitazione.

191. Infatti, qualora la menzionata connessione sia ammessa in generale, va tenuto conto del fatto che le quote stipulate dalla Commissione in tale data si riferivano a tutto l'esercizio della pesca nel 1981; in principio, non è quindi decisivo sapere in quale data le quote sono state stabilite, ma il momento in cui le specie pescate le hanno oltrepassate.

192. Solo nell'ipotesi in cui la quota attribuita ad un determinato paese fosse stata superata prima del 27 luglio potrebbe sorgere un problema; ma in tal caso la tesi olandese si fonderebbe ancora sull'argomento della certezza del diritto.

III — Le decisioni relative all'esercizio 1982

193. Come abbiamo visto, nell'anno 1982, la situazione giuridica presentava una differenza sostanziale rispetto all'esercizio 1981.

194. Sebbene anche in tale anno il Consiglio non fosse giunto ad approvare le proposte di TAC e di quote formulate dalla Commissione, adottava provvedimenti provvisori, prorogati successivamente nel corso dell'anno.

195. Inoltre, il 25 gennaio 1983, il Consiglio approvava infine i regolamenti (CEE) n. 170/83 e 172/83, che fissavano, con efficacia retroattiva, le TAC per il 1982 e la rispettiva ripartizione fra gli Stati membri.

196. Per quanto riguarda gli argomenti dei ricorrenti, va considerato in primo luogo che anche nella causa 239/86 come nella 325/85 l'Irlanda contesta la competenza della Commissione a conferire un qualunque valore imperativo alle sue proposte di TAC e di quote.

197. Per i motivi già esposti in merito a tale deduzione a proposito dei ricorsi anteriori, è dubbio che la Commissione abbia supplito in forma regolare, ossia secondo il procedimento di consultazione sopra descritto, all'omissione da parte del Consiglio di approvare i provvedimenti conservatori che gli spettava adottare.

198. È vero che, nel 1982, il Consiglio, come si è detto, adottava una serie di provvedimenti provvisori; essi tuttavia si limitavano a determinare, a titolo indicativo, che *si tenesse conto* delle proposte della Commissione senza ad esse conferire inequivocabilmente forza giuridica obbligatoria.

199. In ogni caso, l'argomento dell'Irlanda è in questo ambito meno convincente che nella causa 325/85, in quanto deve inoltre confrontarsi con la deduzione della Commissione che l'approvazione retroattiva delle TAC e delle quote con il regolamento (CEE) n. 172/83 avrebbe potuto sanare ogni vizio.

200. La posizione dell'Olanda nella causa 237/86 è, a tal proposito, diversa da quella dell'Irlanda. Quest'ultima ci informa nel suo ricorso di aver adottato per il 1982 una limitazione nazionale delle catture, basata sulle proposte più recenti della Commissione, e che la quota nazionale per lo sgombro veniva fissata, in definitiva, in un quantitativo che godeva dell'accordo della Commissione.

201. Tuttavia, poiché la Commissione decideva di rifiutare il finanziamento di un importo di 13 317 224 HFL relativo a restituzioni all'esportazione di sgombri che, a suo parere, sarebbero state concesse trasgredendo le quote fissate, i Paesi Bassi presentavano il presente ricorso, contestando che possano trarsi conseguenze finanziarie, a livello dei conti del FEAOG, dal mancato rispetto di queste quote, anche ammettendo che tale mancato rispetto abbia potuto essere verificato. Sostengono, in sostanza: a) che i provvedimenti di conservazione, basati principalmente su considerazioni di ordine biologico, sono assolutamente distinti dalla politica di mercato; b) che né il regolamento (CEE) n. 100/76, né quello n. 3796/81, relativo all'organizzazione dei mercati, contengono alcuna restrizione rispetto ai quantitativi di pesci per i quali possono essere concesse restituzioni all'esportazione, poiché, anche ove esistessero, tali restrizioni sarebbero inapplicabili, in quanto prive di strumenti di controllo; c) che il regolamento (CEE) n. 729/70 subordina l'idoneità delle spese ad essere finanziate dal FEAOG alla loro conformità alle norme di organizzazione dei mercati e che la posizione della Commissione equivale ad estendere erroneamente tali criteri ad altri elementi del diritto comunitario totalmente estranei al funzionamento del mercato; d) che, conseguentemente, le TAC e le quote proposte dalla Commissione per il 1982 non vanno considerate, a tal proposito, come norme comunitarie ai sensi dell'art. 2, n. 1, del regolamento (CEE) n. 729/70.

202. A tale proposito, rinvio alle considerazioni svolte rispetto al secondo motivo dei

ricorsi concernenti le decisioni relative al 1981.

203. A mio parere, la relazione esistente fra i provvedimenti di conservazione e l'organizzazione del mercato non consente, in linea di principio, di escluderli dall'elenco delle norme comunitarie il cui rispetto, ai sensi del regolamento (CEE) n. 729/70, costituisce condizione del finanziamento delle spese da parte del FEAOG.

204. La situazione giuridica prevalente nel 1982 (come nel 1981) non era tuttavia tale da creare, negli operatori economici e negli Stati membri, una convinzione sicura dell'esistenza della connessione tra l'osservanza delle quote ed il finanziamento da parte del FEAOG.

205. Va tenuto inoltre presente che solo il 29 dicembre 1981 con il regolamento (CEE) n. 3796/81 veniva stabilita tale connessione espressa relativamente ai ritiri dal mercato, escludendo dal suo precetto le restituzioni all'esportazione, alle quali si limita il ricorso dei Paesi Bassi. Come ha riconosciuto la stessa Commissione, le enormi difficoltà di controllo spiegherebbero, in larga misura, la cautela del legislatore, non essendovi motivo perché la Commissione fosse, da questo punto di vista, più esigente con gli Stati membri che con se stessa.

206. Pertanto, il ricorso dei Paesi Bassi va accolto in quanto la certezza del diritto era lontana dall'essere assicurata nel 1982 e la Commissione non ha conseguito dimostrare che era possibile il controllo delle quote rispetto alle restituzioni all'esportazione.

207. Mi esprimerò ancora in modo analogo sul ricorso dell'Irlanda, che anche in tal sede contesta esplicitamente la trasgressione dei principi della certezza del diritto e del legittimo affidamento.

208. È vero che, come abbiamo visto, il contesto dell'argomento è in questo caso un poco differente dal 1981, ciò tanto più che nel caso dell'Irlanda il ricorso non riguarda solo le spese risultanti da restituzioni all'esportazione, ma anche quelle relative a ritiri di pesce dal mercato. Orbene, se, rispetto alle prime, è possibile applicare (come nel caso dell'Olanda) l'argomento tratto dal testo dell'art. 26, n. 2, del regolamento(CEE) n. 3796/81, non potrà dirsi lo stesso rispetto a questi ultimi interventi.

209. Ma qui, l'incertezza giuridica che può lamentare l'Irlanda deriva direttamente dall'incertezza sull'esistenza di norme comunitarie imperative la cui inosservanza dovesse essere sanzionata con il rifiuto di finanziamento da parte del FEAOG.

210. Infatti, va ricordato che, nonostante la dichiarazione della Commissione del 21 luglio 1982 e le decisioni provvisorie del Consiglio, nonostante anche la novità rappresentata dal regolamento (CEE) n. 3796/81 (pubblicato il 21 dicembre 1981 e da applicarsi a decorrere dal 1° giugno 1982[27]) in realtà le TAC e le quote venivano fissate solo nel gennaio 1983, con il regolamento (CEE) n. 172/83, senza che, d'altra parte, la retroattività da esso stabilita fosse contemplata nel regolamento (CEE) n. 170/83 che ne costituiva la base giuridica.

27 — Il fatto — invocato dall'Irlanda — che il regolamento del Consiglio 28 giugno 1982, n. 1865 (GU L 206 del 14.7.1982, pag. 1) ha sospeso l'applicazione degli artt. 13 e 14 del regolamento n. 3796/81 non modifica in nulla la situazione, come neppure gli argomenti che potranno trarsi da quest'ultimo regolamento per l'anno 1982: l'art. 26, n. 2, non veniva modificato né veniva sospesa la sua esecuzione e, pertanto, dal 1° giugno 1982, esso si applica alle norme del regolamento n. 3796/81 che non venivan sospese dal regolamento n. 1865/82 (ed in particolare gli artt. 8, 16, 17 e 18) ed eventualmente allo stesso art. 11 del regolamento n. 100/76 che il regolamento n. 1865/82 rimetteva in vigore fino al 31 dicembre 1982.

211. Nel corso dell'anno, gli Stati membri erano semplicemente invitati a *tener conto* delle proposte di TAC presentate dalla Commissione, che per di più non includevano la ripartizione delle catture fra gli Stati membri.

212. In tale situazione, pur ricordando la cautela necessaria in materia di conservazione delle risorse e la responsabilità degli Stati membri in forza dell'art. 5 del trattato CEE, non pare che possa esigersi che essi facessero rispettare, nell'anno di pesca del 1982, una quota che non potevano indovinare, anche ponderando le proposte della Commissione.

213. In questa situazione non può affermarsi che nel 1982 esistessero, dal punto di vista dell'Irlanda, norme chiare e precise la cui trasgressione consentisse di rifiutare il finanziamento degli interventi, in forza dell'art. 3 del regolamento (CEE) n. 729/70.

214. Ancora un'osservazione rispetto ad un'altra questione suscitata dal governo dei Paesi Bassi. Questo sostiene, in via subordinata, che la Commissione non ha tenuto conto nei suoi calcoli dei quantitativi di pesce proveniente da zone non soggette a quote (40 501 tonnellate di sgombri, secondo l'amministrazione degli armatori).

215. La Commissione contesta l'affidabilità delle cifre fornite dall'Olanda e chiarisce che la risposta ad una questione parlamentare sulla quale l'Olanda fonderebbe tra l'altro la sua deduzione non era pertinente, in quanto incideva sulla pesca di sgombri in generale e non solo da parte dei pescatori comunitari e non faceva riferimento alla parte dell'Olanda nelle catture provenienti da acque non comunitarie.

216. Se la Corte dovesse pronunciarsi su tale aspetto della questione, sarebbe senza dubbio necessario chiedere chiarimenti ed elementi probatori complementari che permettessero all'Olanda, nell'ambito delle norme sull'onere della prova, di documentare la sua posizione.

IV — Conclusioni

217. Dato quanto precede, propongo in sintesi che la Corte:

a) accolga i ricorsi proposti dall'Irlanda (causa 325/85), dalla Francia (causa 336/85), dal Regno Unito (causa 346/85) e dalla Danimarca (causa 348/85), relativamente alle decisioni di liquidazione dei conti per il 1981, in quanto non è possibile ritenere che esistessero norme comunitarie obbligatorie di fissazione delle TAC e di quote che dovessero essere imperativamente rispettate dagli Stati membri;

b) in subordine nel merito degli stessi ricorsi e, in via principale, in merito ai ricorsi dei Paesi Bassi (cause 326/85 e 237/86), della Repubblica federale di Germania (causa 332/85) e dell'Irlanda (causa 239/86), li accolga per trasgressione del principio della certezza del diritto;

c) conseguentemente, annulli in parte le decisioni impugnate, nell'ambito delle domande presentate dai ricorrenti.

218. Nel caso in cui tale orientamento non venisse accolto dalla Corte, ritengo che sia necessario riaprire il procedimento, sollecitando chiarimenti e mezzi di prova complementari, che consentano di verificare la correttezza dei calcoli della Commissione e pertanto dei valori di liquidazione dei conti impugnati.

219. In conformità con la mia conclusione principale, ritengo che le spese dei procedimenti vadano sostenute dalla Commissione (art. 69, § 2, del regolamento di procedura), ad eccezione di quelle relative al procedimento 326/85 in cui ognuna delle parti dovrà sostenere le proprie spese, in quanto in esso non è stata chiesta la condanna della convenuta a tal proposito.