CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE CLAUS GULMANN

presentate il 18 novembre 1992 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. La società irlandese Emerald Meats Ltd, che commercia carni, deduce nelle tre presenti cause che la gestione da parte della Commissione di due contingenti doganali comunitari per le carni bovine congelate, che sono stati istituiti dal Consiglio nel 1990 e nel 1991, era illegittima e fa sorgere la responsabilità della Commissione nei confronti di detta società.

La Emerald Meats ha anche esperito un'azione dinanzi ad un giudice irlandese, con la quale ha sostenuto che la gestione del contingente doganale del 1990 da parte del ministero dell'Agricoltura irlandese era in contrasto con la normativa comunitaria vigente.

2. La società ha proposto i presenti ricorsi contro la Commissione chiedendo l'annullamento dei regolamenti della Commissione aventi ad oggetto la ripartizione dei contingenti doganali e la condanna della Commissione a risarcire i danni subiti dalla società. La Emerald Meats fa valere in particolare che i regolamenti della Commissione relativi alla ripartizione dei contingenti sono illegittimi perché essi sono stati adottati in base a decisioni del ministero dell'Agricoltura irlandese, la cui illiceità era nota o avrebbe dovuto essere nota alla Commissione e, inoltre, in quanto la Commissione è venuta meno ai suoi obblighi non provvedendo alla salvaguardia degli interessi della società.

L'ambito normativo e i fatti

3. Da vari anni il Consiglio ha istituito, in esecuzione di accordi stipulati nell'ambito del GATT, contingenti doganali comunitari che consentono l'importazione di alcuni quantitativi di carne nella Comunità senza versamento dei prelievi all'importazione in vigore, i quali sono molto elevati. Ottenere una parte di un contingente doganale costituisce quindi un interesse economico notevole.

Fino al 1989 il regime era gestito mediante una ripartizione di tutto il contingente fra i vari Stati membri. Erano in seguito gli Stati membri che gestivano le quote nazionali del contingente complessivo. Gli stessi Stati membri fissavano i criteri da applicare per la ripartizione del contingente nazionale. Si è riferito nelle presenti cause che la Repubblica irlandese ripartiva la «quota irlandese» tra imprese irlandesi che trasformano carne in funzione del loro fabbisogno di carne. Altri

* Lingua originale: il danese.

Stati membri avevano stabilito altri criteri di ripartizione. Ad esempio, si è riferito che un terzo della «quota britannica» veniva attribuito agli ospedali, all'esercito, ecc., e che la parte restante veniva assegnata alle imprese specializzate nel commercio delle carni.

4. I principi della gestione del contingente doganale sono stati modificati entro certi limiti per l'anno 1989. Ciò era dovuto alla sentenza emessa dalla Corte nella causa 51/87, Commissione/Consiglio [1], nella quale la Corte ha affermato che la ripartizione di contingenti doganali in quote nazionali era a priori in contrasto con le norme del Trattato CEE relative alla tariffa doganale comune e alla politica commerciale comune, in quanto siffatto sistema poteva provocare distorsioni e sviamenti di correnti commerciali. La maggior parte del contingente doganale del 1989 è stata amministrata come in passato, mentre una piccola parte è stata gestita dalla Commissione in base a principi corrispondenti a quelli che sono divenuti applicabili a tutto il contingente doganale nel 1990 e durante gli anni successivi.

5. I contingenti per il 1990 e il 1991, ciascuno dei quali era di 53 000 tonnellate, sono stati gestiti in base a regolamenti adottati dal Consiglio e dalla Commissione. Il Consiglio ha adottato ciascun anno un regolamento che istituisce il contingente e stabilisce i principali principi relativi alla gestione (in prosieguo: il «regolamento di istituzione del Consiglio»). La Commissione ha adottato ogni anno, basandosi sul regolamento istitutivo, un regolamento che stabilisce norme più dettagliate per la gestione (in prosieguo: il «regolamento di applicazione della Commissione») [2].

6. La maggior parte del contingente del 1990 è stata assegnata, su richiesta, agli importatori tradizionali, vale a dire agli importatori che potevano provare di avere effettuato durante i tre anni precedenti (i cosiddetti *anni di riferimento*) importazioni di carni in base ai contingenti doganali in vigore per detti anni. Questa parte sarà chiamata in prosieguo il *«contingente principale»*. L'altra parte del contingente, molto più ridotta, è stata assegnata su richiesta agli importatori che potevano fornire la prova di avere importato od esportato, durante i due precedenti anni di riferimento, almeno 50 tonnellate di carni bovine al di fuori dei contingenti doganali in vigore per gli stessi anni. Questa parte sarà chiamata in seguito: *«contingente dei nuovi importatori»*.

La prova delle importazioni durante gli anni di riferimento doveva essere fornita mediante documenti doganali di immissione in libera pratica. Le imprese che volevano ottenere una parte del contingente dovevano presentare una domanda al riguardo alle autorità nazionali competenti. In base alle domande e alle giustificazioni prodotte, quest'ultime dovevano compilare un elenco degli importatori e dei quantitativi di carne importati da

1 — Sentenza 27 settembre 1988 (Racc. pag. 5459).

2 — V. il regolamento (CEE) del Consiglio 11 dicembre 1989, n. 3889, relativo all'apertura e alle modalità di gestione del contingente tariffario comunitario per le carni bovine congelate del codice NC 0202 e di prodotti del codice NC 0206 29 91 (1990) (GU L 378, pag. 16), e il regolamento (CEE) della Commissione 21 dicembre 1989, n. 4024, che stabilisce le modalità di applicazione del regime di importazione istituito dal regolamento (CEE) n. 3889/89 del Consiglio per quanto concerne le carni bovine congelate del codice NC 0202 e i prodotti del codice NC 0206 29 91 (GU L 382, pag. 53).
I due regolamenti relativi al contingente doganale per il 1991, aventi lo stesso titolo dei regolamenti del 1990, erano il regolamento del Consiglio n. 3838/90 (GU L 367, pag. 3) e il regolamento della Commissione n. 3885/90 (GU L 367, pag. 136).

quest'ultimi durante gli anni di riferimento. Gli elenchi venivano inviati alla Commissione che adottava sulla loro base un regolamento (in prosieguo: il «regolamento di ripartizione»), nel quale essa stabiliva i quantitativi che potevano essere assegnati agli importatori tradizionali. Ciò implicava che venisse indicato il quantitativo di carne, espresso in chilogrammi, che poteva essere importato durante l'anno di cui trattasi in base all'importazione di una tonnellata di carne effettuata durante gli anni di riferimento. Il regolamento ha ripartito allo stesso modo il contingente dei nuovi importatori. L'art. 1 del regolamento di ripartizione del 1990 era redatto come segue:

«1. Ciascuna domanda di titolo di importazione (...) è soddisfatta entro i limiti seguenti:

a) 321,581 kg/t importata nel 1987, nel 1988 e nel 1989 per quanto riguarda gli importatori (tradizionali) (...)

b) (...)

c) 16,56 t per domanda per quanto riguarda i (nuovi importatori).

2. Gli Stati membri rilasciano i titoli di importazione a decorrere dal 9 febbraio 1990» [3].

3 — Il regolamento di ripartizione per il 1990 era il regolamento (CEE) della Commissione, 8 febbraio 1990, n. 337, che stabilisce in quale misura può essere dato seguito alle domande di titoli di importazione presentate a norma del regolamento (CEE) n. 4024/89 nel settore delle carni bovine (GU L 37, pag. 11), e il regolamento di ripartizione per il 1991 era il regolamento (CEE) della Commissione 1° marzo 1991, n. 519, che stabilisce la misura in cui possono essere accolte le domande di titoli di importazione presentate a norma del regolamento (CEE) n. 3885/90 nel settore delle carni bovine (GU L 56, pag. 12).

Le autorità degli Stati membri dovevano rilasciare, in base al regolamento di ripartizione e dopo la data fissata, i titoli di importazione ai richiedenti prescelti.

I termini vigenti per l'esame delle domande da parte degli Stati membri e della Commissione erano brevi e implicavano che circa tre settimane fossero trascorse fra la data in cui le domande dovevano essere presentate dagli importatori e il momento in cui i titoli di importazione potevano essere rilasciati.

7. Alcuni problemi sono sorti in Irlanda in occasione dell'esame delle domande relative al contingente per il 1990. Questi problemi erano dovuti al fatto che il ministero dell'Agricoltura irlandese aveva ricevuto domande doppie, vale a dire domande presentate da più imprese che basavano le loro domande sulle stesse importazioni di carni avvenute durante gli anni di riferimento. Le domande provenivano, da una parte, dalla Emerald Meats e, dall'altra, da dodici imprese che trasformano carne. Le domande doppie riguardavano il *contingente principale* che doveva essere ripartito fra gli importatori tradizionali.

I problemi che erano emersi erano dovuti ad alcune operazioni commerciali effettuate durante gli anni di riferimento, durante i quali la ripartizione dei contingenti doganali avveniva in funzione di criteri fissati dalle autorità irlandesi. Come ho già rilevato, il contingente doganale irlandese è stato ripartito durante i detti anni fra le imprese trasformatrici di carne in funzione del loro fabbisogno di carne. Orbene, le imprese trasformatrici avevano in gran parte deciso di vendere i loro diritti al rilascio dei titoli di importazione. In base ai criteri di ripartizione irlandesi allora vigenti, tale vendita

poteva avvenire senza che ciò avesse conseguenze per il diritto per le imprese trasformatrici di carne di ottenere una quota del contingente durante l'anno seguente. In particolare, la Emerald Meats aveva acquistato i diritti al rilascio di titoli di importazione posseduti dalle imprese trasformatrici di carne. Dal fascicolo emerge che nel 1988 la società aveva «acquistato» in tal modo oltre il 90% di tutto il contingente doganale irlandese (che in quell'anno ammontava a 418 tonnellate). A quanto pare è assodato che la stessa Emerald Meats si è interamente occupata delle importazioni e della rivendita e che essa è la società che figurava nei pertinenti *documenti doganali* quale società importatrice.

Orbene, nel 1987 e nel 1988 il ministero irlandese dell'Agricoltura aveva richiesto che sui *titoli di importazione* fosse menzionato il fatto che l'importatore era la «Emerald Meats per conto dell'(impresa di trasformazione di carni in questione)». Questo procedimento è stato modificato nel 1989 e nei titoli di importazione si è menzionato che ad importare era l'impresa di trasformazione di carni di cui trattasi, ma che il titolo di importazione era stato ceduto alla Emerald Meats.

Il ministero dell'Agricoltura ha ritenuto che le operazioni avvenute tra le imprese di trasformazione e la Emerald Meats durante gli anni di riferimento 1987 e 1988 non avessero reso la Emerald Meats importatore ai sensi della normativa comunitaria vigente, in quanto la società aveva agito solo come rappresentante delle imprese di trasformazione. Il ministero dell'Agricoltura ha invece ritenuto che la Emerald Meats dovesse essere considerata importatore ai sensi della normativa comunitaria per quanto attiene all'anno 1989. Il ministero ha compilato l'elenco che ha inviato alla Commissione nel 1990 in base a tale punto di vista, secondo cui l'elenco del 1990 menzionava le imprese trasformatrici come importatori per gli anni di riferimento 1987 e 1988, mentre la Emerald Meats veniva considerata società importatrice per quanto attiene alle importazioni del 1989.

8. La Emerald Meats ha avuto conoscenza della decisione del ministero dell'Agricoltura prima dell'invio dell'elenco alla Commissione. Ciò ha indotto la società a fare due cose. Essa ha esperito un'azione contro il ministero dell'Agricoltura dinanzi alla High Court di Dublino sin dalla fine del gennaio 1990 ed essa si è anche rivolta alla Commissione. La Emerald Meats ha sostenuto dinanzi alla Commissione che il modo di agire del ministero dell'Agricoltura era in contrasto con la normativa comunitaria in materia, e ha richiamato l'attenzione della Commissione sul fatto che, per quanto riguarda la parte del contingente doganale del 1989 gestita dalla Comunità, il ministero aveva riconosciuto alla società la qualità di importatore per gli anni di riferimento 1987 e 1988. La società ha chiesto alla Commissione di intervenire e ha inviato alla Commissione, su richiesta di quest'ultima, una copia dei documenti giustificativi relativi alle importazioni effettuate nel 1987 e nel 1988. La Commissione ha inviato il 6 febbraio 1990 una telecopia al ministero dell'Agricoltura nella quale essa richiamava l'attenzione sul riconoscimento alla Emerald Meats da parte delle autorità irlandesi della qualità di importatore nel 1989 per gli anni di riferimento 1987 e 1988, e rinviava anche alle norme del regolamento di applicazione relativo agli aventi diritto e alle modalità con cui doveva essere fornita la prova del diritto.

9. L'8 febbraio 1990 la Commissione, che non aveva ricevuto una risposta dopo il passo da essa compiuto presso il ministero dell'Agricoltura, ha adottato il regolamento di ripartizione. La Commissione ha adottato il regolamento in base alle informazioni che figuravano nell'elenco del ministero irlandese dell'Agricoltura.

Lo stesso giorno il ministero irlandese dell'Agricoltura ha informato la Emerald Meats che la sua domanda veniva accolta per quanto riguarda le importazioni del 1989, ma che la stessa veniva respinta per quanto attiene alle importazioni effettuate nel 1987 e nel 1988, in quanto

«(...) dopo esame della situazione, è evidente che Voi agivate in qualità di agente per conto di varie imprese di trasformazione di carni bovine. Nel 1987 e nel 1988, come per gli anni precedenti, i titoli che consentivano di importare carne bovina in base agli accordi GATT sulle quote sono stati rilasciati solo a imprese trasformatrici di carne bovina riconosciute. I titoli di cui trattasi sono stati rilasciati in seguito a previa domanda di ciascuno dei committenti interessati in modo da mostrare che Voi agivate in qualità di agente per loro conto».

10. Nell'aprile 1990 la Emerald Meats ha proposto dinanzi alla Corte di giustizia un ricorso contro la Commissione diretto a chiedere l'annullamento della decisione che serve da base per la ripartizione della Commissione e del regolamento in cui tale decisione si era concretata, nella parte in cui non si teneva conto delle legittime richieste della società. La società chiede anche che la Commissione sia condannata a risarcirla per le perdite da essa subite a causa dell'adozione del regolamento. *Questo è l'oggetto della lite nella causa C-106/90.*

11. La Emerald Meats aveva anche presentato al ministero dell'Agricoltura una domanda relativa ad una parte del *contingente 1990 per i nuovi importatori.* Il ministero ha accolto questa domanda ed essa è stata inclusa nell'elenco che il ministero ha inviato alla Commissione. Il regolamento di ripartizione della Commissione comprendeva quindi anche la domanda della Emerald Meats. La società ha presentato al ministero dell'Agricoltura una domanda di rilascio di un titolo di importazione. Il ministero non ha rilasciato il titolo di importazione richiesto. Il 16 luglio 1990 la società ha intimato al ministero di rilasciare il titolo entro otto giorni e l'ha informato che essa avrebbe adito le necessarie vie legali se il certificato non fosse stato rilasciato. Il 23 luglio il ministero ha informato la società che alcuni documenti che essa aveva prodotto come prova di importazioni effettuate nel 1988 e nel 1989 non potevano essere presi in considerazione e che la società non rispondeva quindi ai requisiti per ottenere una parte del contingente. L'8 ottobre la società ha presentato alla High Court di Dublino un'istanza volta a che fosse intimato al ministero, in via provvisoria, il rilascio del titolo di importazione.

12. Un po' prima nel corso dello stesso anno la Emerald Meats aveva già informato la Commissione sul seguito che il ministero dell'Agricoltura aveva dato alla sua domanda volta ad ottenere una parte del contingente dei nuovi importatori, e aveva incluso nelle sue conclusioni presentate nella causa C-106/90 una domanda di risarcimento per le perdite che aveva subito a causa del comportamento della Commissione nella materia di cui trattasi.

13. Per comprendere come era proseguito l'esame della domanda del titolo di importazione presentata dalla società, è necessario sapere che il regolamento di istituzione del Consiglio dettava norme secondo cui gli Stati membri erano tenuti ad informare la Commissione dei quantitativi che non erano stati oggetto di una domanda di titoli di importazione alla fine del mese di agosto, perché la Commissione potesse *riassegnare la parte del contingente doganale che non era stata utilizzata*. Gli Stati membri dovevano inviare queste informazioni alla Commissione prima del 16 settembre e la Commissione doveva adottare in seguito un regolamento recante assegnazione della parte del contingente che non era stata utilizzata. Il ministero irlandese dell'Agricoltura in un primo tempo aveva informato la Commissione del fatto che il contingente doganale era stato completamente utilizzato nella Repubblica irlandese. Solo l'11 ottobre 1990 il ministero ha informato la Commissione del fatto che 16,56 tonnellate di carne potevano essere riassegnate. La Emerald Meats ha segnalato alla Commissione nei giorni successivi che detta partita le spettava e il 15 ottobre ha comunicato alla Commissione con lettera recapitata a mano che essa aveva presentato alla High Court un'istanza con cui chiedeva la pronuncia della summenzionata intimazione provvisoria. Malgrado ciò, la Commissione ha adottato lo stesso giorno un regolamento recante riassegnazione di 35 tonnellate di carne (in prosieguo: il «regolamento di riassegnazione») [4]. Questo quantitativo comprendeva anche la partita oggetto della causa fra il ministero dell'Agricoltura e la Emerald Meats.

14. Il 22 ottobre 1990 la società ha presentato contro la Commissione un ricorso con cui ha chiesto l'annullamento del regolamento di riassegnazione e un risarcimento. La società ha presentato al tempo stesso alla Corte di giustizia un'istanza di provvedimenti urgenti. Tenuto conto di alcune proposte stragiudiziali presentate dalla Commissione in occasione di un'udienza relativa a detta domanda, la Emerald Meats ha rinunciato alla sua domanda, e la Commissione ha adottato il 29 ottobre un nuovo regolamento [5], in base al quale l'assegnazione di 15 delle 35 tonnellate veniva rinviata fino al 29 novembre 1990.

15. Il 22 novembre 1990 la High Court ha accolto la domanda presentata dalla Emerald Meats mirante ad ottenere la pronuncia di un'intimazione provvisoria ed ha intimato al ministero dell'Agricoltura il rilascio del titolo di importazione. Il ministero ha in seguito rilasciato alla Emerald Meats un titolo di importazione avente ad oggetto 16,56 tonnellate e la Commissione ha adottato l'11 dicembre 1990 un regolamento in forza del quale il quantitativo da riassegnare è stato infine fissato a 20 tonnellate [6]. La Emerald Meats ha tenuto fermo il ricorso proposto in via principale diretto contro la Commissione e chiede quindi sempre l'annullamento del regolamento di riassegnazione iniziale e il risarcimento delle perdite subite. *Questo è l'oggetto della lite nella causa C-317/90.*

16. La Commissione ha promosso nel dicembre 1990 un procedimento di inadempimento contro la Repubblica irlandese, ritenendo che il surriferito comportamento del ministero dell'Agricoltura fosse in contrasto con gli obblighi cui detto Stato era tenuto in

4 — V. regolamento (CEE) n. 2983/90, relativo all'attribuzione dei quantitativi non richiesti del contingente di importazione di carni bovine congelate istituito dal regolamento (CEE) n. 3889/89 (GU L 283, pag. 36).

5 — V. regolamento (CEE) n. 3135/90, che modifica il regolamento (CEE) n. 2983/90 relativo all'attribuzione dei quantitativi non richiesti del contingente d'importazione di carni bovine congelate istituito dal regolamento (CEE) n. 3889/89 (GU L 299, pag. 41).

6 — V. regolamento (CEE) n. 3565/90, che modifica il regolamento (CEE) n. 2983/90 relativo all'attribuzione dei quantitativi non richiesti del contingente di importazione di carni bovine congelate istituito dal regolamento (CEE) n. 3889/89 (GU L 347, pag. 16).

forza del Trattato. Questo procedimento di inadempimento è sempre pendente, ma esso non ha comportato la proposizione di un ricorso dinanzi alla Corte di giustizia. In una risposta ad un quesito della Corte, la Commissione ha riferito sullo stato del procedimento; si rinvia, a questo proposito, al punto 2 dell'addendum alle relazioni d'udienza.

Con lettera 11 gennaio 1991, la Commissione ha confermato alla Emerald Meats che essa aveva promosso un procedimento di inadempimento contro la Repubblica irlandese. La Commissione ha affermato, in particolare, che nella sua lettera di diffida aveva insistito sull'importanza del documento doganale per la prova della qualità di importatore, aggiungendo che detta

«prova poteva essere confutata solo mediante altri solidi elementi di prova ("such proof could only be rebutted by strong evidence"), e che la Commissione non è al corrente di elementi di prova nella fattispecie che potrebbero far pensare che la Emerald Meats fosse soltanto la rappresentante degli importatori dei quantitativi in questione».

La Commissione ha aggiunto che, finché non sarebbero stati prodotti siffatti elementi di prova, essa avrebbe continuato a ritenere che la società avesse diritto ad ottenere una parte del contingente doganale.

17. Il *contingente doganale per il 1991* è stato gestito in base a principi corrispondenti sostanzialmente ai principi relativi alla gestione del contingente del 1990 [7].

18. La Emerald Meats, la quale giustamente riteneva che il ministero irlandese dell'Agricoltura avrebbe proseguito la politica che esso aveva adottato per la gestione del contingente del 1990, ha presentato alle autorità britanniche una domanda comprendente tutte le importazioni che, a suo avviso, le davano diritto ad una parte del contingente principale per il 1991. La società ha informato la Commissione di questa domanda.

19. Il 6 febbraio 1991 il direttore generale della direzione generale dell'Agricoltura ha inviato un telex alle autorità irlandesi e britanniche, invitandole ad individuare tutte le domande relative alle azioni giurisdizionali che la Emerald Meats aveva esperito nella Repubblica irlandese in relazione all'assegnazione del contingente del 1990, e ad inviare alla Commissione, entro il 7 febbraio 1991, una copia di dette domande nonché di tutti i documenti giustificativi che le accompagnavano, sottolineando inoltre che le domande che erano state presentate tanto nel Regno Unito quanto nella Repubblica irlandese dovevano essere esaminate in modo da evitare che gli stessi quantitativi di riferimento fossero utilizzati due volte.

Con lettera 12 febbraio 1991, le autorità britanniche hanno informato la Commissione che esse ritenevano che la domanda della Emerald Meats fosse valida, ma che, ad una riunione con le autorità irlandesi che si era svolta per volere della Commissione, era risultato che, per alcuni quantitativi, erano state presentate domande doppie nella Repubblica irlandese e nel Regno Unito.

20. Era pertanto evidente che accettare tanto l'elenco britannico quanto l'elenco irlandese avrebbe comportato il rilascio di titoli sulla base delle stesse importazioni di carne. Per risolvere questo problema, la Commissione ha deciso di rinviare l'adozione del regola-

7 — V. alla nota 2 il rinvio ai regolamenti di cui trattasi.

mento di ripartizione, che avrebbe dovuto essere adottato prima del 18 febbraio 1991, e in suo luogo ha informato con telex, il 21 febbraio 1991, le autorità competenti in tutti gli Stati membri che esse avrebbero potuto rilasciare a partire dal 25 febbraio titoli di importazione provvisori, conformemente ad un progetto di regolamento di ripartizione del 1991, purché fosse costituita una garanzia che sarebbe stata svincolata non appena sarebbe stato infine adottato il regolamento di ripartizione. Il 1° marzo 1991 la Commissione ha adottato il regolamento di ripartizione [8]. Questo regolamento disponeva che il rilascio di titoli di importazione era subordinato, in caso di «domande doppie», alla formazione di una cauzione avente importo pari al prelievo sull'importazione in vigore al momento del rilascio del titolo, maggiorato del 10%. Esso disponeva inoltre che

«(La cauzione) viene svincolata quando l'operatore che l'ha costituita è definitivamente riconosciuto quale importatore del quantitativo di riferimento di cui trattasi».

21. La Emerald Meats, secondo cui con detto regolamento la Commissione aveva violato i suoi diritti, ha proposto il 9 maggio 1991 dinanzi alla Corte di giustizia un ricorso contro la Commissione, chiedendo l'annullamento del regolamento e la condanna della Commissione al risarcimento dei danni. *Questo è l'oggetto della lite nella causa C-129/91.*

22. Il 9 luglio 1991 la High Court di Dublino ha emesso la sua sentenza [9] sull'azione esperita dalla Emerald Meats contro il ministero dell'Agricoltura nel gennaio 1990. In questa sentenza essa ha dichiarato:

— che, per quanto riguarda le domande presentate dalla Emerald Meats in relazione al contingente per il 1990, il ministero era tenuto ad ammettere che i documenti doganali di immissione in libera pratica prodotti dalla società costituivano la prova di quanto è considerato dal regolamento di applicazione e

— che il diritto della società ad una parte del contingente per il 1990 doveva essere calcolato in base ad importazioni di 863 tonnellate di carni complessive effettuate durante gli anni di riferimento 1987, 1988 e 1989.

La High Court ha basato in particolare la sua sentenza sull'assunto secondo cui era simulato il mandato fra la Emerald Meats e le imprese di trasformazione di carne a tenore dei titoli di importazione considerati per gli anni 1987 e 1988.

23. La sentenza ha confermato anche l'ingiunzione provvisoria pronunciata nel novembre 1990, che obbligava il ministero dell'Agricoltura a rilasciare alla Emerald Meats un titolo di importazione per quanto riguarda il contingente dei nuovi importatori. A questo proposito, la High Court ha in particolare posto l'accento sul fatto che, anche se erano incompleti i documenti inizialmente forniti dalla società per provare il fatto che essa aveva importato le 50 tonnellate necessarie, si sarebbe dovuto darle la possibilità di correggere tale errore, poiché si può ritenere certo che la società sarebbe stata in grado di fornire la prova necessaria.

8 — V. il regolamento n. 519/91, che stabilisce la misura in cui possono essere accolte le domande di titoli di importazione presentate a norma del regolamento (CEE) n. 3885/90 nel settore delle carni bovine (GU L 56, pag. 12).

9 — La sentenza, che è pubblicata nel *Common Market Law Reports 1992*, pag. 462 e seguenti, è stata prodotta dalla Emerald Meats nell'ambito delle presenti cause.

24. La High Court ha inoltre condannato il ministero dell'Agricoltura a versare 385 922 IRL come risarcimento danni alla Emerald Meats [10]. Tale risarcimento compensava le perdite subite dalla società a causa del fatto che il ministero dell'Agricoltura si era illegittimamente rifiutato di rilasciare i titoli di importazione per 177 delle 277 tonnellate cui la società aveva diritto nel 1990.

Con ordinanza 19 luglio la High Court si è pronunciata sulla questione se si dovesse assegnare alla Emerald Meats il cosiddetto risarcimento in generale dei danni («general damages»), a causa del pregiudizio recato alla sua attività commerciale e ai suoi rapporti con gli altri operatori. La High Court ha deciso che la società non aveva diritto a tale risarcimento.

25. Il ministero dell'Agricoltura ha interposto appello dinanzi alla Supreme Court avverso la sentenza della High Court. L'appellante fa valere che per alcuni punti la High Court si è basata su una concezione errata della situazione in fatto e in diritto.

26. Riferendosi alla sentenza della High Court, la Commissione ha informato le autorità britanniche, il 17 luglio 1991, che la Emerald Meats aveva diritto al rilascio dei titoli di importazione senza dover costituire una cauzione. La Commissione ha contemporaneamente chiesto al ministero irlandese dell'Agricoltura di «prendere debitamente in considerazione (la sentenza della High Court) per il calcolo e l'assegnazione dei quantitativi definitivi in forza dei titoli GATT per il 1991 e gli anni seguenti, procedendo in particolare ad una revisione dei quantitativi di riferimento delle società interessate da detta decisione».

27. Il 16 ottobre 1991 la Commissione ha adottato un regolamento che modifica il regolamento di applicazione del 1991 [11]. Un nuovo articolo 1 bis è stato inserito nel regolamento di applicazione del 1991, ai sensi del quale:

«Le autorità irlandesi rivedono, alla luce della sentenza resa dall'alta Corte irlandese il 9 luglio 1991, i diritti all'attribuzione di quantitativi nell'ambito del contingente GATT nonché le importazioni realizzate nel quadro del regolamento (CEE) n. 3889/89. Esse comunicano la propria decisione alla Commissione e agli altri Stati membri.

Fatto salvo il disposto dell'art. 1, paragrafi 1 e 3, detta decisione stabilisce il quantitativo di riferimento per il 1990 per gli importatori contemplati all'art. 1, paragrafo 1».

28. Dal fascicolo emerge che il ministero dell'Agricoltura ha adottato i provvedimenti necessari per eseguire la sentenza della High Court e per far quindi beneficiare la Emerald Meats di un trattamento corrispondente a quello previsto dal nuovo art. 1 bis. La Emerald Meats ha confermato che, tanto nel 1991 quanto nel 1992, alla società sono stati attribuiti titoli di importazione per un ammontare il quale implica che le domande presentate dalla società in base al contingente

10 — Il risarcimento danni doveva essere maggiorato di interessi al tasso dell'8% a decorrere dal 20 luglio 1990. Alla società sono stati aggiudicati anche 662 926 BFR per coprire le spese sostenute per l'istanza di provvedimenti urgenti, da essa presentata alla Corte di giustizia contemporaneamente al ricorso proposto nella causa C-317/90, v. sopra paragrafo 14.

11 — V. regolamento (CEE) n. 3021/91 (GU L 287, pag. 11).

principale per il 1990 erano state esaminate conformemente alla sentenza della High Court.

29. La Supreme Court non ha ancora statuito sull'appello. Ha tuttavia deciso, con ordinanza 16 luglio 1992, che doveva essere versato alla società il risarcimento danni che la High Court aveva concesso alla Emerald Meats, e che non era stato ancora versato alla scadenza del termine di esecuzione a causa dell'appello interposto dal ministero dell'Agricoltura.

Sulla ripartizione delle competenze fra le autorità nazionali e la Commissione per quanto attiene alla gestione dei contingenti comunitari

30. La Emerald Meats adduce che il ministero irlandese dell'Agricoltura ha commesso gravi errori e che la Commissione doveva correggere detti errori o intervenire al riguardo.

Esaminando le presenti cause, occorre rilevare che gli errori addebitati al ministero dell'Agricoltura sono stati commessi nell'esercizio delle funzioni assegnate al ministero dai regolamenti comunitari vigenti, e che le cause trovano quindi la loro origine in *decisioni amministrative nazionali assertivamente illegittime*. Non si tratta quindi semplicemente di «informazioni» che la Commissione ha ricevuto dalle autorità nazionali e che essa poteva a suo piacimento utilizzare o meno all'atto dell'adozione dei regolamenti di ripartizione.

Occorre inoltre farsi un'idea chiara *delle possibilità che la Commissione aveva di correggere gli atti amministrativi nazionali assertivamente illegittimi*. La possibilità più evidente sarebbe quella di una correzione da parte della Commissione, sia ingiungendo al ministero dell'Agricoltura l'adozione di una nuova decisione esatta, sia adottando direttamente una decisione in sostituzione di quella adottata dal ministero per quanto riguarda il diritto dei richiedenti ad una parte del contingente doganale.

31. La prima questione, di importanza fondamentale, che si pone nelle tre cause consiste quindi nello stabilire se la Commissione abbia il potere di controllare e, se del caso, di correggere le decisioni che le autorità nazionali adottano quando esaminano le domande volte ad ottenere una parte dei contingenti doganali, e che costituiscono la base degli elenchi che le autorità nazionali inviano alla Commissione.

La Commissione ritiene che, in via di principio, essa non abbia tale potere. A suo avviso, dalla ripartizione dei compiti fra le autorità nazionali e la Commissione, che è determinata dai regolamenti di applicazione, risulta che essa deve basarsi sugli elenchi delle autorità nazionali quando fissa, in occasione dell'adozione dei regolamenti, i quantitativi per i quali potranno essere rilasciati i titoli di importazione. Le cause relative alle decisioni che sono alla base degli elenchi delle autorità nazionali devono essere risolte dai giudici nazionali. L'unica possibilità per la Commissione di intervenire in modo vincolante quando accerta che le autorità nazionali applicano erratamente la normativa comunitaria è quella di promuovere un ricorso per inadempimento contro lo Stato membro in questione in forza dell'art. 169 del Trattato.

La Emerald Meats ritiene invece che la Commissione, quando adotta un regolamento di ripartizione, non debba basarsi sugli elenchi inviati se essa sa o avrebbe dovuto sapere che le informazioni erano manifestamente sbagliate. La società ha espresso il suo punto di vista come segue:

«quando informazioni provenienti dalle autorità di uno Stato membro sono manifestamente errate, e destinate ad essere utilizzate negli atti amministrativi della Comunità, o inserite in questi ultimi, e danneggiano operatori comunitari, la Commissione ha il dovere di verificare tali informazioni, nonché di adottare semplici misure pratiche al fine di garantire la loro conformità ai regolamenti (CEE) di cui trattasi» [12].

32. La questione se la Commissione abbia il dovere di controllare e, se del caso, di correggere le decisioni che sono alla base degli elenchi che essa riceve è una questione importante tanto sul piano dei principi, quanto dal punto di vista pratico. Per risolverla occorre basarsi sul contenuto dei regolamenti applicabili, esaminati alla luce dell'obiettivo della creazione di una gestione comunitaria dei contingenti doganali. Si deve tener conto anche degli effetti che la soluzione avrà per le modalità pratiche della gestione dei contingenti doganali e per i rimedi giurisdizionali di cui dispongono gli operatori quando ritengono che un errore sia stato commesso nell'ambito di detta gestione. Più in generale, la soluzione della questione dipende dai poteri generali di cui la Commissione dispone per intervenire nei confronti di un errore commesso dalle autorità nazionali all'atto dell'applicazione di norme comunitarie.

12 — V. replica nella causa C-129/91, pag. 7.

33. Va preliminarmente osservato che, dopo aver esitato, sono giunto alla conclusione che la ripartizione dei compiti fissata dai regolamenti da applicare implica che la Commissione non abbia il potere di correggere le decisioni che sono alla base degli elenchi inviati alla Commissione.

Motiverò tale conclusione nei seguenti paragrafi 34-55.

Tuttavia, occorre chiedersi se si debba modificare tale conclusione qualora si constati che la Commissione non è intervenuta nei confronti di un'interpretazione e di un'applicazione generali e errate delle disposizioni dei regolamenti in materia di prova. Questa questione sarà esaminata in prosieguo nei punti 57-64.

34. L'art. 2 del regolamento del Consiglio n. 3889/89 (regolamento istitutivo per il 1990) dispone che il contingente principale «viene (ripartito) fra gli importatori che possono comprovare di avere importato (carni oggetto dei contingenti) nel corso degli ultimi tre anni (...)». Il regolamento della Commissione n. 4024/89 (1° regolamento di applicazione per il 1990) riprende questo principio nell'art. 1, n. 1.

L'art. 1, n. 3, dispone:

«La prova di cui ai paragrafi 1 e 2 è fornita con il documento doganale di immissione in libera pratica. Gli Stati membri possono disporre che questa prova sia fornita dal titolare indicato nella casella n. 4 del titolo di importazione».

L'art. 2, n. 1, dispone:

«Non possono beneficiare del regime istituito dal presente regolamento gli operatori menzionati all'art. 2, paragrafo 1, che al 1° gennaio 1990 non esercitavano più alcuna attività nel settore delle carni bovine».

L'art. 3 dispone:

«Per poter beneficiare del regime all'importazione di cui all'art. 1 occorre presentare una domanda di titolo di importazione».

L'art. 4, n. 1, prima frase, dispone che «gli importatori presentano alle autorità competenti la domanda di importazione, accompagnata dalla prova di cui all'art. 1, paragrafo 3, entro il 19 gennaio 1990 al più tardi» [13].

L'art. 4, n. 1, seconda frase, dispone:

«Gli Stati membri comunicano alla Commissione, al più tardi il 31 gennaio 1990, l'elenco degli importatori indicando il loro nome e indirizzo nonché il quantitativo di carni importato (...) durante ciascun anno di riferimento».

L'art. 5 dispone:

«Le domande di cui all'art. 4 possono essere ricevute soltanto nella misura in cui il richiedente dichiara per iscritto che non ha presentato e si impegna a non presentare domande concernenti lo stesso regime speciale in altri Stati membri diversi da quello in cui è presentata la domanda: qualora lo stesso operatore presenti domande concernenti lo stesso regime speciale in due o più Stati membri, tutte queste domande sono irricevibili.

Tutte le domande provenienti da uno stesso operatore sono considerate come domanda unica».

L'art. 6, n. 1, dispone:

«La Commissione decide entro quali limiti può essere dato seguito alle domande.

Su riserva di questa decisione di accettazione delle domande da parte della Commissione, i titoli di importazione sono rilasciati a partire dal 9 febbraio 1990» [14].

Le norme figuranti nel regolamento della Commissione n. 3885/90 (il regolamento di applicazione per il 1991) corrispondono essenzialmente alle disposizioni or ora citate [15].

13 — Questo termine è stato prorogato fino al 24 gennaio 1990 con il regolamento (CEE) della Commissione n. 143 (GU L 16, pag. 29).

14 — Il termine «godkendelse» (accettazione), che figura nella versione danese del regolamento, non corrisponde alle nozioni utilizzate nelle altre versioni linguistiche. Il testo della versione inglese della disposizione è il seguente: «Subject to the Commission having decided that applications be accepted (...)». La versione tedesca recita: «Vorbehaltlich einer Entscheidung der Kommission über die Annahme der Anträge (...)». Utilizzerò in seguito il termine «decisione» invece di «accettazione».

15 — Va tuttavia rilevato che le disposizioni dell'art. 1, n. 3, concernenti i mezzi di prova, citano nella seconda frase solo gli anni di riferimento 1988 e 1989 quali anni per i quali gli Stati membri possono disporre che la prova di importazione sia fornita dal titolare figurante nella casella n. 4 del titolo di importazione.

35. *I regolamenti prevedono di conseguenza una gestione nella quale alcuni compiti sono svolti dalle autorità degli Stati membri ed altri dalla Commissione.* Le domande sono presentate alle autorità nazionali, accompagnate dalle prove summenzionate. È alle autorità nazionali che spetta risolvere le eventuali questioni connesse all'accettazione delle domande, fra le quali figura la questione se l'operatore di cui trattasi non eserciti più alcuna attività nel settore delle carni bovine, come prescritto dall'art. 2 e, in particolare, se si possa riconoscere ai richiedenti la qualità di importatore per gli anni di riferimento. Queste decisioni devono naturalmente essere adottate in base alla normativa comunitaria vigente, ma esse possono anche implicare, come dimostrato nella presente causa, una presa di posizione su questioni di diritto nazionale o su punti di fatto. Si tratta di atti amministrativi adottati dalle autorità nazionali che, eventualmente, possono essere impugnati conformemente alla normativa nazionale in materia di contenzioso amministrativo.

Occorre constatare a questo proposito che gli elenchi che le autorità nazionali devono inviare alla Commissione devono riportare soltanto i nomi e gli indirizzi degli importatori e i quantitativi di carne importati durante gli anni di riferimento. Né le domande né i documenti giustificativi devono essere inviati alla Commissione.

36. La normativa comunitaria da applicare in un solo caso implica un'attribuzione di controllo propria della Commissione. A norma dell'art. 5, spetta necessariamente alla Commissione accertare se domande relative agli stessi quantitativi di carne siano state presentate in due o più Stati membri; in questo caso, la Commissione si rifiuta di accogliere le domande. Solo la Commissione può controllare, in base agli elenchi inviati, se i richiedenti abbiano presentato questa forma di domande doppie e la reazione all'inosservanza di questo obbligo è espressamente prevista e facile da mettere in atto.

37. A norma dell'art. 6, spetta alla Commissione decidere in quale misura possano essere accolte le domande. A mio avviso, non è possibile interpretare questo articolo se non nel senso che la Commissione è necessariamente l'organo che, tenuto conto dei quantitativi di carne da ripartire e dei quantitativi complessivi di carne importati durante gli anni di riferimento, deve comunicare agli Stati membri quali quantitativi le autorità nazionali possono assegnare ai richiedenti all'atto del rilascio dei titoli di importazione. Soltanto questa decisione si concreta nei regolamenti di ripartizione della Commissione. Questa disposizione non implica che spetti alla Commissione il controllo sulle informazioni figuranti negli elenchi inviati.

38. Infine, in forza dei regolamenti, sono le autorità nazionali che rilasciano i titoli di importazione ai richiedenti.

39. Da questo esame dei regolamenti risulta che vi è una netta ripartizione dei compiti fra le autorità nazionali e la Commissione e che essa implica che spetta alle autorità nazionali risolvere le questioni che sorgono all'atto dell'esame delle domande.

40. *La possibilità di rivolgersi alla Commissione contro decisioni adottate dalle autorità nazionali non è fornita ai richiedenti*, né espressamente né tacitamente. Non vi sono rapporti gerarchici tradizionali fra la Commissione e le autorità nazionali. La Commissione non ha il potere generale di inviare loro istruzioni. Tale potere non può essere dedotto *dall'art. 155 del Trattato*, e da questo articolo non risulta neanche l'obbligo generale della Commissione di controllare concretamente, nell'ambito della gestione dei contingenti doganali, la legittimità delle decisioni che sono alla base degli elenchi inviati dai richiedenti. L'art. 155 comporta l'obbligo generale della Commissione di vigilare sull'applicazione del diritto comunitario negli Stati membri. La Commissione, se ritiene che la normativa comunitaria non sia correttamente applicata, può garantire tale applicazione promuovendo un procedimento di inadempimento contro lo Stato membro considerato in base all'art. 169 del Trattato.

41. *A mio avviso, l'esistenza di un compito di controllo proprio della Commissione è del resto da escludere per motivi puramente pratici.* Un grandissimo numero di domande sono presentate ogni anno alle autorità nazionali (più di 2 000 in base agli atti), e il lasso di tempo fra il ricevimento degli elenchi da parte della Commissione e l'adozione del regolamento di ripartizione da parte della Commissione stessa è talmente breve che difficilmente dai regolamenti si può dedurne un obbligo della Commissione di effettuare un controllo proprio. Inoltre, la Commissione non può effettuare un controllo, se non altro in quanto i documenti giustificativi non devono essere allegati all'elenco.

42. I richiedenti che ritengano che le *decisioni delle autorità nazionali* violino i loro diritti devono fare valere questi diritti nell'*ambito degli ordinamenti giuridici nazionali*. Sono quindi in definitiva i giudici nazionali che devono pronunciarsi sulla questione se siano lecite le decisioni amministrative che sono alla base degli elenchi inviati.

La Emerald Meats ha del resto agito così esperendo un'azione contro il ministero dell'Agricoltura dinanzi alla High Court. Questo procedimento è quello che in genere si applica quando le autorità nazionali applicano norme comunitarie [16], e ritengo che sia anche quello di cui ci si deve avvalere nella fattispecie. Il fatto che la gestione comunitaria del contingente doganale implichi che la Commissione debba fissare le cifre di assegnazione definitive lascia immutato il fatto che le decisioni nazionali che sono alla base dell'assegnazione devono essere impugnate nell'ambito degli ordinamenti giuridici nazionali.

I giudici nazionali devono risolvere le cause pendenti in concreto in base alle norme comunitarie vigenti e alle norme nazionali di diritto privato e di diritto pubblico in vigore, nonché in base ai loro accertamenti di fatto

16 — Ciò risulta dalla giurisprudenza della Corte. La Corte ha più volte dichiarato che il controllo di legittimità quanto all'applicazione della normativa comunitaria da parte delle autorità nazionali spettava in primo luogo ai giudici nazionali; v., ad esempio, sentenza 27 marzo 1980, causa 133/79, Sucrimex e Westzucker/Commissione (Racc. pag. 1299), nella quale la Corte ha affermato:
«Ora, il controllo sull'attività amministrativa svolta dagli Stati membri per l'applicazione del diritto comunitario spetta anzitutto ai giudici nazionali, salva restando la possibilità per gli stessi di sottoporre questioni pregiudiziali a questa Corte in forza dell'art. 177 del Trattato CEE. Stando così le cose, si può ritenere che la via da seguire fosse quella dell'impugnazione dinanzi ai giudici nazionali, che in effetti sono stati già aditi». (Punto 24 della motivazione).
V. le sentenze analoghe emesse dalla Corte il 12 dicembre 1979, causa 12/79, Wagner/Commissione (Racc. pag. 3657), e 10 giugno 1982, causa 217/81, Interagra/Commissione (Racc. pag. 2233). Un punto di vista analogo è sottolineato nella sentenza della Corte 18 ottobre 1984, causa 109/83, Eurico (Racc. pag. 3581).

alla luce dei risultati dell'istruttoria eventualmente necessaria. Qualora durante il procedimento dinanzi ai giudici nazionali sorgano questioni di interpretazione di norme di diritto comunitario, queste questioni possono o devono essere deferite alla Corte di giustizia ai fini di una pronuncia in via pregiudiziale.

L'esame della lite fra la Emerald Meats e il ministero irlandese dell'Agricoltura dinanzi alla High Court costituisce a mio avviso la migliore prova della fondatezza di queste considerazioni. La sentenza della High Court non si basa unicamente su un'interpretazione della normativa comunitaria vigente, ma si pronuncia anche sui rapporti di diritto privato che intercorrono fra le imprese che hanno chiesto una parte del contingente doganale. La sentenza della High Court è del resto stata emessa a seguito di un'istruttoria approfondita.

43. Se la normativa comunitaria vigente fosse interpretata nel senso che essa implica un potere di controllo proprio della Commissione ciò comporterebbe che le imprese secondo cui l'esame delle loro domande da parte delle autorità nazionali viola i loro diritti potrebbero rivolgersi alla Commissione e le stesse potrebbero, qualora la Commissione non accogliesse le loro richieste, proporre dinanzi alla Corte di giustizia un ricorso diretto all'annullamento della decisione della Commissione relativa alla loro denuncia. Se esse esperissero anche un'azione dinanzi ai giudici nazionali, vi sarebbero ricorsi «paralleli», la cui problematica fondamentale coinciderebbe, in ogni caso entro certo limiti, vale a dire nella misura in cui bisognerebbe prendere posizione sulla questione se fossero legittime le decisioni iniziali delle autorità nazionali. Ciò porterebbe a notevoli difficoltà qualora i rapporti giuridici sostanziali fossero qualificati in modo diverso dalla Corte di giustizia e dai giudici nazionali. Secondo me, le presenti cause dimostrano che l'esistenza di siffatti ricorsi paralleli potrebbe dar luogo a gravi inconvenienti. Infatti, non si può escludere che pronunciandosi nelle presenti cause la Corte di giustizia debba prendere posizione, direttamente o indirettamente, sul punto se la Emerald Meats avesse diritto, da un punto di vista sostanziale, ad ottenere una parte del contingente doganale. È una questione che, come ho osservato, è già stata risolta dalla High Court e sulla quale la Supreme Court si pronuncerà in sede di appello.

44. Qualora la Corte di giustizia nelle presenti cause dovesse pronunciarsi, direttamente o indirettamente, sulla legittimità delle decisioni del ministero irlandese dell'Agricoltura, non si può ignorare il fatto che gli elementi di valutazione della Corte sono limitati, da una parte, in quanto i ricorsi sono stati proposti contro la Commissione, la cui posizione in via di principio è quella che ho esposto sopra al punto 16 e, dall'altro, in quanto la Corte di giustizia solo indirettamente è a conoscenza del punto di vista giuridico delle autorità irlandesi.

45. Ritengo pertanto che convincenti considerazioni di ordine giuridico e pratico si oppongano ad un'interpretazione dei regolamenti di applicazione nel senso che essi implicano poteri di controllo e di intervento della Commissione nei confronti delle decisioni che sono alla base degli elenchi inviati dagli Stati membri (salvo restando quanto si è sopra osservato per quanto attiene alle domande presentate in due o più Stati membri ed aventi ad oggetto gli stessi quantitativi di carne).

46. Secondo me, questo punto di vista è corroborato dalla sentenza della Corte 26 aprile 1988, Apesco/Commissione [17]. La causa riguardava una situazione che presenta alcune somiglianze con quella di specie. Un gruppo spagnolo di imprese operanti nel settore della pesca aveva proposto contro la Commissione un ricorso mirante all'annullamento dell'atto con il quale la Commissione aveva approvato un elenco, elaborato dalle autorità spagnole, delle navi che potevano svolgere le loro attività di pesca in talune zone marittime. Le norme da applicare erano state stabilite dall'Atto di adesione della Spagna e del Portogallo. Da una disposizione di questo Atto risultava che le autorità spagnole dovevano elaborare detto elenco, che sarebbe stato *approvato*, *previa verifica*, dalla Commissione. Le norme da applicare prevedevano varie condizioni cui era subordinata l'approvazione dell'elenco da parte della Commissione. Queste condizioni erano chiaramente enunciate ed era possibile per la Commissione verificare, in base ai dati disponibili, se esse fossero soddisfatte.

La ricorrente non ha dedotto che l'approvazione della Commissione era illegittima perché queste condizioni non erano soddisfatte. La ricorrente ha dedotto invece che la Commissione aveva violato l'Atto di adesione approvando il progetto di elenco elaborato in base al diritto spagnolo, mentre, secondo la ricorrente, le norme in materia erano esclusivamente stabilite dall'Atto di adesione. La Corte di giustizia ha respinto quest'argomento, rilevando che le autorità spagnole potevano effettuare la selezione dei pescherecci di cui trattasi anche secondo le norme nazionali. Tuttavia, la Corte ha affermato che spettava alla Commissione accertare se le norme nazionali fossero conformi al principio di uguaglianza sancito dall'art. 40, n. 3, del Trattato, e, in caso di difformità, promuovere un ricorso per inadempimento in forza dell'art. 169 del Trattato.

La ricorrente aveva sostenuto inoltre che la Commissione aveva violato il principio di uguaglianza approvando il progetto di elenco, mentre questo attribuiva maggiori diritti di pesca ad alcuni pescherecci rispetto ad altri. La Corte ha dichiarato a questo proposito:

«È opportuno ricordare a questo proposito che, come si è detto sopra, l'Atto di adesione prescrive alle autorità spagnole l'osservanza di varie norme nell'elaborare i progetti di elenchi periodici e che la Commissione deve verificare se queste norme siano state osservate, prima di approvare gli elenchi. L'Atto di adesione non prescrive però che i progetti di elenchi indichino i motivi per i quali determinati natanti ottengono meno diritti di pesca rispetto ad altri o non ne ottengono affatto, né a quali organizzazioni appartengono i gestori dei vari pescherecci.

Emerge quindi che il sistema istituito dall'Atto di adesione non mette la Commissione in grado di valutare se le autorità spagnole abbiano rispettato il principio di uguaglianza fra gestori o associazioni di gestori di pescherecci nell'elaborare un determinato progetto di elenco.

Ne consegue che alla Commissione, benché debba controllare la compatibilità con il diritto comunitario delle norme nazionali che le autorità spagnole applicano quando elaborano i progetti di elenchi, non spetta accertare se nel singolo caso il principio di

17 — Causa 207/86, Racc. pag. 2151.

uguaglianza sia stato rispettato. Questo sindacato è di competenza dei giudici nazionali, che possono ricorrere al procedimento di cui all'art. 177 del Trattato» (punti 26-28 della motivazione).

Si constata che, benché la Commissione sia stata tenuta, in forza dell'Atto di adesione, a verificare l'elenco elaborato dalle autorità spagnole, la Corte ha ritenuto che non le spettasse esaminare se, in ciascun caso, il principio di uguaglianza fosse stato rispettato. Ciò era dovuto in particolare al fatto che era impossibile per la Commissione effettuare siffatto esame. Il controllo di legittimità doveva essere effettuato dai giudici nazionali. Ciò valeva anche se la Commissione avesse la possibilità di reagire in modo chiaro e con mezzi facili da utilizzare, ad esempio mediante il diniego di approvazione dell'elenco.

47. Nelle presenti cause non è stato posto alcun obbligo di controllo a carico della Commissione, e questa non ha la possibilità in pratica — in particolare a causa della brevità dei termini, come ho rilevato — di effettuare un esame approfondito dei singoli casi.

48. La tesi che sostengo *non è in contrasto con i motivi per i quali i contingenti doganali devono essere gestiti a livello comunitario.* Questo risultato non implica che vi sia un rischio di distorsioni o di sviamento di correnti commerciali. Le imprese possono presentare domande nello Stato membro da loro scelto e le basi di una gestione uniforme sono state gettate grazie alla fissazione di criteri comuni che consentono di determinare chi parteciperà ai contingenti doganali e come dev'essere fornita la prova del diritto ad una quota.

49. Il punto di vista da me difeso è conforme al modo con cui la Commissione considera in via di principio la situazione giuridica.

La Emerald Meats ha tuttavia addotto che la Commissione, la quale ha manifestamente incontrato difficoltà nell'esaminare le presenti cause, si è allontanata ripetutamente dalla sua concezione adottata in via di principio.

Non si può condividere questa opinione della Emerald Meats. Non si può sostenere che il modo di agire della Commissione nei casi di cui trattasi sia stato nettamente incompatibile con la concezione seguita in via di principio dalla stessa.

50. È evidente che la Commissione, quando si accorge di problemi concreti connessi all'esame delle domande da parte delle autorità nazionali, può mettersi in contatto con le autorità interessate. È questa una conseguenza del compito attribuitole dall'art. 155 del Trattato, il quale consiste nel vigilare sull'applicazione del diritto comunitario. Nelle presenti cause la cronologia dei fatti mostra come la Commissione abbia tentato di risolvere i problemi che erano sorti prendendo varie iniziative di natura non vincolante nei confronti delle autorità irlandesi. Siffatte iniziative non implicano che la Commissione si sia allontanata dalla sua concezione giuridica [18].

51. Neanche contrariamente a tale concezione la Commissione ha adottato i provvedimenti surriferiti nei punti 19 e 20 per risol-

18 — V., al riguardo, la sentenza emessa nella causa Eurico, menzionata nella nota 16.

vere i problemi emersi all'atto della ripartizione del contingente del 1991 a causa delle domande doppie che erano state presentate nel Regno Unito dalla Emerald Meats e in Irlanda dalle imprese che trasformano carne. Come ho già segnalato, i regolamenti impongono espressamente alla Commissione l'obbligo di impedire che i titoli di importazione siano rilasciati a due richiedenti che basino i loro diritti sull'importazione degli stessi quantitativi di carne.

52. Non è neanche in contrasto con la concezione giuridica della Commissione il fatto che essa abbia tentato di impedire, quando ha adottato i regolamenti, che si creassero situazioni che potessero pregiudicare la situazione delle liti pendenti dinanzi alla High Court. È quanto avvenuto in occasione dell'adozione del regolamento di riassegnazione per il 1990, quando è emerso che la High Court si sarebbe pronunciata entro breve tempo sulla fondatezza della domanda della Emerald Meats volta ad ottenere un titolo di importazione relativo alla quota della società quanto al contingente dei nuovi importatori (v. sopra paragrafo 14). È quanto avvenuto anche in occasione dell'adozione del regolamento di riassegnazione per il 1991, prima che la High Court risolvesse la questione di chi avesse materialmente avuto diritto ad una parte del contingente per il 1990, e, pertanto, in realtà anche relativa a chi avesse diritto ad una parte del contingente per il 1991 (v. sopra paragrafo 20).

53. È del pari evidente che la Commissione non si è allontanata dalla sua posizione seguita in via di principio quando ha modificato il regolamento di applicazione per il 1991 alla luce della sentenza della High Court 9 luglio 1991 (v. sopra paragrafo 27).

54. Infine, la Emerald Meats non può ragionevolmente sostenere che la Commissione si sia allontanata dalla sua concezione giuridica adottando la decisione 91/590/CEE [19] con la quale essa ha riassegnato la parte restante del contingente doganale per il 1991 a quattro società nominatamente designate. La decisione mirava a correggere gli errori commessi in occasione della ripartizione iniziale del contingente doganale, ed è stata adottata su richiesta degli Stati membri che avevano commesso gli errori.

55. Non ci si può pertanto basare sul comportamento della Commissione per addurre argomenti che inficino la soluzione che ho sopra enunciato, secondo la quale la Commissione non ha il potere, in occasione della gestione del contingente doganale, di correggere nei singoli casi decisioni sbagliate delle autorità nazionali quanto all'esito riservato alle domande di assegnazione di una parte del contingente doganale.

56. Non è necessario chiedersi se ciò non varrebbe se le decisioni delle autorità nazionali fossero inficiate da vizi talmente gravi ed evidenti da doverle considerare inesistenti. Mi sembra evidente che le decisioni del ministero dell'Agricoltura non sono inficiate da tali vizi. Le circostanze del tutto particolari che hanno presieduto alla gestione del contingente doganale irlandese durante gli anni

19 — Decisione 5 novembre 1991, relativa all'attribuzione del quantitativo residuo del contingente di importazione di carni bovine congelate, di cui all'art. 3 del regolamento (CEE) n. 3838/90 (GU L 316, pag. 41).

di riferimento non evidenziano secondo me il fatto che erano sbagliate le decisioni del ministero dell'Agricoltura per quanto riguarda i diritti sostanziali dei richiedenti circa il contingente doganale.

57. Occorre invece chiedersi se, come ho prima osservato, la Commissione abbia l'obbligo di intervenire nei confronti delle decisioni delle autorità nazionali quando esse si basano su un'interpretazione e su un'applicazione generalmente errate delle disposizioni dei regolamenti di applicazione in materia di prova.

58. I regolamenti da applicare ripartiscono i compiti fra le autorità nazionali e la Commissione. Le autorità nazionali devono poter pronunciarsi sulla fondatezza delle domande entro un termine brevissimo. Tale sistema può funzionare solo se è chiaro il criterio della fondatezza e se sono facili da applicare i criteri relativi alle prove da produrre per giustificare tale fondatezza. Il sistema comunitario stabilisce un criterio chiaro per la fondatezza, vale a dire la qualifica di importatore di carni durante alcuni anni di riferimento, e il mezzo di prova — la produzione del documento doganale — è anch'esso chiaramente stabilito e facile da applicare. Perché questo sistema funzioni è decisivo che gli Stati membri gestiscano correttamente il sistema, vale a dire il fatto che essi prendano in considerazione i richiedenti che possono produrre la prova richiesta. Come ho rilevato, nelle presenti cause si può considerare assodato il fatto che la Emerald Meats aveva prodotto i documenti doganali richiesti e che la società soddisfaceva pertanto le condizioni per poter essere considerata importatore ai sensi della disciplina comunitaria [20].

59. Tenuto conto della fondamentale importanza della norma in materia di prova per il corretto funzionamento del regime amministrativo, si potrebbe ritenere che la Commissione abbia il diritto e l'obbligo di intervenire nei confronti dell'applicazione della norma in materia di prova da parte delle autorità nazionali, qualora le sia provato che la norma è stata effettivamente applicata in modo sbagliato.

60. Si può considerare assodato che il ministero irlandese dell'Agricoltura considerava che esso aveva il diritto di non applicare la norma in materia di prova qualora, a suo avviso, dai sottostanti rapporti giuridici fra i richiedenti interessati risultava che il richiedente figurava come importatore nei pertinenti documenti doganali non era l'importa-

20 — Come ho già rilevato, la norma in materia di prova figura nell'art. 1, n. 3, dei regolamenti di applicazione. La disposizione contempla la possibilità per gli Stati membri di «prevedere che questa prova sia fornita dal titolare che figura nella casella n. 4 del titolo di importazione». Questa norma non è molto facile da interpretare. Non si può escludere che la si possa interpretare nel senso che il titolare figurante nella casella n. 4 del titolo di importazione deve essere considerato l'importatore. Non si può pertanto neanche escludere che il ministero irlandese dell'Agricoltura possa aver fatto uso di detto principio per giungere alla conclusione secondo cui le imprese trasformatrici di carne andavano considerate importatrici durante gli anni di riferimento 1987 e 1988, solo perché, come ho sopra osservato nel paragrafo 7, nella casella n. 4 del titolo di importazione si menzionava che queste erano i titolari di certificati, e la Emerald Meats aveva agito per conto delle imprese trasformatrici di carne secondo quanto menzionato in detta casella. Tuttavia, ritengo che questo punto non vada approfondito. Da una parte, l'interpretazione possibile cui ho fatto riferimento dà adito a dubbi. Dall'altra, la disposizione in parola implica che gli Stati membri «abbiano previsto» tale soluzione in sostituzione al principio in materia di prova figurante nella prima frase. Non vi sono elementi nelle presenti cause che mostrino che il ministero dell'Agricoltura aveva adottato una decisione relativa all'applicazione di questa norma e comunicato tale decisione ai possibili richiedenti. La circolare che il ministero ha inviato nel gennaio 1990 in merito al procedimento da adottare per le domande tace in ogni caso al riguardo, e la corrispondente circolare per il 1991 non è chiara su questo punto. Neanche la High Court attribuisce del resto importanza a questa disposizione nella sua sentenza 9 luglio 1991.

tore che aveva materialmente diritto ad una parte del contingente.

61. Secondo me, siffatta interpretazione è tuttavia in contrasto con l'oggetto e con lo scopo della norma in materia di prova. Questa mira ad istituire un regime giuridico chiaro in base al quale le autorità devono poter adottare, rapidamente e senza esame approfondito degli elementi giuridici e di fatto, moltissime decisioni. L'uso di documenti doganali a titolo di prova costituisce un mezzo adeguato per ottenere questo risultato.

62. È vero che il documento doganale non costituisce la prova definitiva e irrefutabile del diritto sostanziale ad una parte del contingente doganale. È possibile che chi è l'importatore effettivo tenuto conto dei sottostanti rapporti di diritto sostanziale non sia chi è menzionato nel documento doganale in qualità di importatore [21].

Lo scopo principale della norma in materia di prova è tuttavia di indicare il risultato in base al quale le autorità nazionali devono basarsi quando hanno dubbi in occasione del loro esame delle domande. Esse devono in questi casi risolvere le questioni dubbie in base alla norma in materia di prova, vale a dire riconoscere la qualità di importatore a chi figuri con questa qualità sul documento doganale. La sottostante controversia di diritto sostanziale dev'essere in seguito risolta nell'ambito di un procedimento fra le parti di cui trattasi dinanzi ai giudici nazionali.

63. Si può sostenere a questo proposito che la norma in materia di prova è un elemento talmente importante della gestione comunitaria del contingente doganale che la Commissione può e deve intervenire quando si accorge che le autorità degli Stati membri non la rispettano. Si può anche osservare che non è sufficiente che questo intervento avvenga mediante la proposizione di un procedimento di inadempimento, ma che la Commissione, se ha una conoscenza sufficiente degli elementi della pratica prima dell'adozione di un regolamento di ripartizione, deve intervenire in questa fase. L'intervento della Commissione in tali casi sarà relativamente semplice. La Commissione può esigere che le autorità nazionali applichino la norma in materia di prova in caso di domande doppie e che i titoli di importazione siano rilasciati conformemente alla norma in materia di prova. L'intervento della Commissione non pregiudicherà la decisione definitiva relativa a chi fra i vari richiedenti sia l'avente diritto, tenuto conto dei sottostanti rapporti giuridici.

L'obbligo della Commissione di intervenire in tali situazioni non presenta quindi gli stessi problemi pratici e di principio dei problemi connessi a un potere di controllo generale della Commissione.

64. Se sono però giunto alla conclusione che è bene suggerire alla Corte di dichiarare anche in questo caso l'impossibilità per la Commissione di intervenire, ciò è dovuto a

21 — Così, dall'art. 2 del regolamento del Consiglio n. 3632/85, che definisce le condizioni alle quali una persona è ammessa a fare una dichiarazione in dogana (GU 1985, L 350, pag. 1), risulta che «qualsiasi persona in grado di presentare (...) al servizio doganale competente (...) la merce in questione e tutti i documenti che devono essere presentati a norma delle disposizioni che regolano il regime doganale richiesto per detta merce» può presentare la dichiarazione e, pertanto, indicare se stessa come importatore nel documento doganale. Questa persona non coincide quindi necessariamente con quella che si deve effettivamente considerare l'importatore delle merci di cui trattasi sotto altri aspetti.

due considerazioni. In primo luogo, è difficile anche in questo caso individuare un fondamento legale per il potere della Commissione di ingiungere alle autorità degli Stati membri l'adempimento secondo alcune modalità dei compiti loro conferiti dai regolamenti. In secondo luogo, è importante, anche in questo caso, far salva la ripartizione dei compiti chiaramente ed espressamente disposta dai regolamenti fra le autorità nazionali e la Commissione, con le conseguenze che ne derivano per la ripartizione delle competenze fra i giudici nazionali e la Corte di giustizia.

Poiché la normativa comunitaria applicabile non prevede poteri di intervento della Commissione, si deve anche considerare assodato in questo caso che la possibilità della Commissione di intervenire nei confronti di un'applicazione errata da parte degli Stati membri della norma in materia di prova è limitata al procedimento per inadempimento ex art. 169 del Trattato. È questa la possibilità di intervento prevista dal Trattato in generale per la Commissione quando essa ritiene che gli Stati membri non abbiano adempiuto gli obblighi loro imposti dal diritto comunitario. A questo proposito, non si deve dimenticare il fatto che in base all'art. 186 del Trattato la Corte è competente a ordinare i provvedimenti provvisori necessari nelle cause dinanzi ad essa pendenti. Di conseguenza, la Commissione può, anche nelle presenti cause, chiedere provvedimenti provvisori qualora essa ritenga che vi sia l'urgenza e che sussistano motivi di fatto e di diritto tali da giustificare a prima vista la concessione di siffatti provvedimenti.

65. Dalla costante giurisprudenza della Corte risulta che la Commissione non è tenuta a promuovere un procedimento in forza dell'art. 169 del Trattato, ma che al riguardo essa dispone di una discrezionalità che esclude il diritto dei singoli di esigere dalla Commissione l'adozione di una posizione in un senso determinato o la proposizione di un ricorso per annullamento contro il suo rifiuto di promuovere un ricorso per inadempimento [22]. A mio avviso, si può sostenere con un certo fondamento che questo regime giuridico implica che la normativa comunitaria derivata da applicare debba contenere elementi precisi perché sia possibile ritenere che essa comporti l'obbligo della Commissione di intervenire nei confronti dell'errata applicazione della normativa comunitaria da parte degli Stati membri.

66. Dalle precedenti considerazioni risulta che la Commissione non poteva, nell'ambito delle presenti cause, intervenire direttamente, in modo vincolante, nei confronti delle decisioni adottate dal ministero irlandese dell'Agricoltura in relazione alle domande e ai titoli di importazione.

Le cause che sono sorte in occasione della gestione del contingente doganale da parte del ministero dell'Agricoltura devono essere risolte nell'ambito del sistema nazionale dei mezzi di ricorso.

22 — V., ad esempio, sentenza 17 maggio 1990, causa C-87/89, Sonito (Racc. pag. I-1981, punto 6 della motivazione), e ordinanza della Corte 23 maggio 1990, causa C-72/90, Asia Motor France (Racc. pag. I-2181). La Corte ha affermato in questa ordinanza:
«Nella parte in cui il ricorso di danni si fonda sulla responsabilità derivante dal comportamento omissivo della Commissione rispetto all'art. 30 del Trattato, va rilevato che, se ed in quanto la Commissione non è tenuta ad avviare un procedimento ex art. 169 (sentenza 14 febbraio 1989, causa 287/87, già menzionata), il solo comportamento che potrebbe essere messo in discussione come fonte del pregiudizio è quello dello Stato francese» (punto 13 della motivazione).

67. Esaminerò qui di seguito le conseguenze di questa tesi sulle domande di annullamento e di risarcimento presentate dalla Emerald Meats nella specie.

Per quanto riguarda la domanda di annullamento

68. Occorre innanzitutto chiedersi se sia ricevibile la domanda di annullamento.

69. La Commissione sostiene che la Corte non deve pronunciarsi sulla parte delle domande di annullamento formulate nelle cause C-106/90 e C-129/91 vertente sulle decisioni della Commissione adottate in forza dell'art. 6, n. 1, dei regolamenti di applicazione, le quali stabilivano la misura in cui potevano essere accolte le domande presentate. Secondo la Commissione, le decisioni di cui trattasi sono contenute nei regolamenti di ripartizione ed è pertanto «artificiale» chiedere l'annullamento a parte di queste decisioni. Condivido questo punto di vista della Commissione.

70. Peraltro, è pacifico che la Emerald Meats soddisfa le condizioni cui l'art. 173 del Trattato subordina la ricevibilità di un ricorso per annullamento di un regolamento proposto da un'impresa privata. I regolamenti incidono direttamente ed individualmente sulla situazione giuridica di ciascun autore della domanda (v., a questo proposito, la sentenza della Corte 6 novembre 1990, Weddel/Commissione [23].

23 — Causa C-354/87, Racc. pag. I-3847.

71. Tuttavia, di per sé ciò non è sufficiente per constatare che la società ha anche sufficientemente interesse ad una pronuncia sulla sua domanda di annullamento. È vero che, secondo la Corte, l'interesse ad agire deve essere valutato alla luce della situazione che esisteva all'atto della proposizione del ricorso, ma la Corte ha anche affermato che l'interesse ad agire può venir meno a causa di avvenimenti sopraggiunti in corso di causa [24]. A seguito di tali avvenimenti successivi può avvenire che il ricorso è divenuto privo di oggetto o che non vi sia più un motivo serio di statuire sulle domande di annullamento. La Commissione ha sostenuto che attualmente è dubbio se la ricorrente abbia un interesse giuridico ad un esame della sua domanda di annullamento. Ciò è particolarmente evidente per quanto attiene alla causa C-317/90, nella quale la Commissione eccepisce l'irricevibilità in quanto va considerato abusivo il fatto di tener ferma la domanda.

Si è rilevato sopra al punto 28 che la situazione giuridica attuale della società equivale a quella in cui essa si sarebbe trovata se il ministero irlandese dell'Agricoltura avesse inizialmente accolto le sue domande. È evidente che ciò non esclude che la società possa comunque aver diritto al risarcimento danni; ma ciò implica, secondo me, che sia venuto meno l'interesse della società all'esame della domanda di annullamento. Occorre rilevare a questo proposito che, in occasione dell'esame della domanda di risarcimento, la Corte potrà pronunciarsi sulla legittimità del comportamento della Commissione.

24 — V. sentenze 6 marzo 1979, causa 92/78, Simmenthal/Commissione (Racc. pag. 777, punto 32), 5 marzo 1980, causa 243/78, Simmenthal-II/Commissione (Racc. pag. 593, punti 9 e 11), e 5 marzo 1980, causa 76/79, Könecke/Commissione (Racc. pag. 665, punti 8-9).

Per questo motivo suggerirò alla Corte di dichiarare che non vi è luogo a statuire sulle domande di annullamento formulate nelle tre cause [25].

Per quanto attiene alla domanda di risarcimento

72. La Emerald Meats ha chiesto il risarcimento danni tanto al ministero irlandese dell'Agricoltura quanto alla Commissione.

Come ho sopra rilevato nel paragrafo 24, la società ha ottenuto, grazie alla sentenza della High Court 9 luglio 1991, il risarcimento danni per le perdite che aveva subito per il fatto che il ministero non aveva rilasciato i titoli di importazione nel 1990. La High Court ha dichiarato, per contro, che la società non aveva diritto al risarcimento («general damages») a causa del danno causato alla sua attività commerciale e ai suoi rapporti con gli altri operatori.

La Emerald Meats adduce che la Commissione è direttamente responsabile. Se la Commissione avesse adempiuto i suoi obblighi, il danno non si sarebbe verificato, secondo la società. Questa ha ridotto l'ammontare del risarcimento danni da essa chiesto alla Commissione in modo che esso non riguardi le perdite che sono già state coperte con la sentenza della High Court. Il risarcimento danni che la società chiede alla Commissione rimane comunque di notevole entità, complessivamente circa 600 000 IRL. I vari capi della domanda sono elencati nell'addendum alle relazioni di udienza e comprendono in particolare:

— la perdita finanziaria causata dalla perdita delle vendite;

— le spese sostenute dalla Emerald Meats, non compresi gli onorari degli avvocati, per i presenti ricorsi nonché per i ricorsi proposti dinanzi ai giudici irlandesi;

— gli interessi calcolati sulla somma che rappresenta il valore del contingente di cui la Emerald Meats è stata privata nel 1990, e

— la perdita finanziaria subita dalla Emerald Meats a causa della caduta dei prezzi sul mercato delle carni congelate fra il febbraio 1991 e il luglio 1991.

73. Occorre chiedersi preliminarmente se siano ricevibili le domande di risarcimento.

Come ho rilevato, la Emerald Meats ritiene che il danno verificatosi sia dovuto tanto al comportamento illegittimo del ministero irlandese dell'Agricoltura quanto a quello della Commissione.

La società ha citato il ministero dell'Agricoltura al fine di ottenere il risarcimento del suo danno dinanzi ad un giudice irlandese. Questo si è pronunciato sulla questione della

25 — Come ho rilevato, la Commissione ha chiesto il rigetto della domanda di annullamento presentata dalla società nella causa C-317/90 a causa della sua *abusività*. Poiché questa causa rientra nell'ambito di un insieme di ricorsi proposti dalla società, in particolare affinché venissero riconosciuti gli obblighi a carico della Commissione, secondo la società, al fine di tutelare gli interessi di quest'ultima, non ritengo che vi siano sufficienti ragioni per condividere le conclusioni presentate dalla Commissione al riguardo.

responsabilità e sull'ammontare del risarcimento danni in base al diritto irlandese. La società fa valere che non è possibile ottenere un risarcimento supplementare in base al diritto irlandese.

La società ha presentato anche una domanda di risarcimento contro la Commissione dinanzi alla Corte di giustizia. Essa deduce che la Commissione incorre in una responsabilità propria di diritto comunitario e sostiene che il risarcimento danni da essa richiesto può essere concesso in forza delle norme di diritto comunitario in materia di risarcimento.

74. Le presenti cause si distinguono dai casi abituali nei quali sorge la questione della responsabilità delle autorità in sede di applicazione della normativa comunitaria.

In generale,

— il danno è causato dal comportamento delle autorità nazionali in quanto queste hanno male interpretato o male applicato la normativa comunitaria,

— oppure, il danno è in realtà causato dal Consiglio e/o dalla Commissione che hanno determinato, con norme generali o decisioni, il comportamento delle autorità nazionali direttamente all'origine del danno [26].

75. Il primo gruppo di casi è risolto dai giudici nazionali in base al diritto nazionale sulla responsabilità. Dalla giurisprudenza della Corte non risulta chiaramente se il secondo gruppo di casi debba essere risolto dai giudici nazionali e/o dalla Corte di giustizia. In numerose sentenze la Corte è partita dal presupposto che le azioni di risarcimento dovevano essere dirette, a talune condizioni, contro le autorità nazionali e risolte dai giudici nazionali. Ciò vale in particolare per le cause in cui la domanda di risarcimento mira in sostanza al rimborso di un importo o al versamento di una prestazione che è stata negata ingiustamente. Si trattava in generale di cause in cui era verosimile che la vittima avrebbe potuto ottenere un intero risarcimento dai giudici nazionali.

La Corte di giustizia ha affermato nella sentenza 30 maggio 1989, Roquette/Commissione [27]:

«Secondo una giurisprudenza costante della Corte, l'azione per danni a norma degli artt. 178 e 215, secondo comma, del Trattato è stata istituita come azione autonoma, dotata di una funzione particolare nell'ambito del sistema dei mezzi di tutela giurisdizionali. Anche se la sua ricevibilità può trovarsi subordinata, in taluni casi, all'esaurimento dei rimedi giurisdizionali interni esperibili per ottenere soddisfazione dalle autorità nazionali, è necessario, perché ciò avvenga, che tali rimedi nazionali garantiscano in maniera efficace la tutela dei singoli che si sentono lesi dagli atti delle istituzioni comunitarie (sentenze 12 aprile 1984, causa 281/82, Unifrex, Racc. pag. 1969, e 26 febbraio 1986, causa 175/84, Krohn, Racc. pag. 753)» (punto 15) [28].

26 — V., al riguardo, Schockweiler, F. A.: *La responsabilité de l'autorité nationale en cas de violation du droit communautaire*, RTD eur. 1992, pag. 27, in particolare parte I.

27 — Causa 20/88, Racc. pag. 1553.

28 — La Corte ha anche affermato che occorreva che essa accertasse d'ufficio se ricorresse detto presupposto di ricevibilità.

76. Le presenti cause si distinguono dai casi più frequenti in quanto, se si accoglie la tesi della ricorrente, sussistono tanto la responsabilità propria del ministero irlandese dell'Agricoltura quanto quella della Commissione, dato che i loro comportamenti hanno contribuito al verificarsi del danno.

Secondo me, questa differenza di per sé non implica che sia inapplicabile la precitata giurisprudenza, relativa alla competenza dei giudici nazionali. A questo proposito, si potrebbe sostenere che vi sono maggiori ragioni di applicare questa giurisprudenza qualora il danno verificatosi abbia la sua vera e propria origine non unicamente nel comportamento della Commissione, ma anche nel comportamento dell'autorità nazionale.

Secondo me, non si deve comunque approfondire questa questione nell'ambito delle presenti cause. Nella sua giurisprudenza la Corte ha mostrato che vi è irricevibilità per questo motivo solo se appare a prima vista verosimile che i giudici nazionali potranno concedere un intero risarcimento al ricorrente. La sentenza 8 aprile 1992 della Corte, pronunciata nella causa Cato/Commissione [29], è importante al riguardo per due motivi. La fattispecie nella causa Cato era analoga, in certa misura, alla situazione delle presenti cause (vi era un concorso di circostanze che aveva comportato il danno) e, inoltre, la Corte ha esaminato nel merito le domande di risarcimento del ricorrente, respingendo così un'eccezione secondo cui la domanda avrebbe dovuto essere presentata dinanzi ai giudici nazionali. Si può anche citare la sentenza della Corte 13 marzo 1992, Vreugdenhil/Commissione [30], nella quale la Corte ha respinto l'eccezione della Commissione relativa al mancato esaurimento dei rimedi giurisdizionali nazionali affermando:

«A questo proposito occorre ricordare che, in forza del combinato disposto degli artt. 178 e 215 del Trattato, la Corte ha competenza esclusiva a statuire sui ricorsi per il risarcimento di un danno imputabile alla Comunità, la quale è obbligata, in forza dell'art. 215, secondo comma, a risarcire, conformemente ai principi generali comuni degli ordinamenti giuridici degli Stati membri, il danno arrecato dalle sue istituzioni o dai suoi dipendenti nell'esercizio delle loro funzioni (sentenza 27 settembre 1988, cause riunite da 106/87 a 120/87, Asteris, Racc. pag. 5515, punto 14 della motivazione)» (punto 14 della motivazione).

Del pari, la Corte non deve rifiutarsi di esaminare nel merito le domande di risarcimento presentate nelle presenti cause.

A mio avviso, è certo che il risarcimento di alcuni tipi di danno lamentati nei confronti della Commissione non potrà in ogni caso essere chiesto al ministero irlandese dell'Agricoltura.

Eventualmente occorrerà anche pronunciarsi, in occasione dell'esame del merito delle cause, sulla questione se si debbano ridurre o persino respingere le domande di risarci-

29 — Causa C-55/90, Racc. pag. I-2533. Nelle sue prime conclusioni, presentate il 18 giugno 1991, l'avvocato generale M. Darmon ha esaminato dettagliatamente la giurisprudenza in materia.

30 — Causa C-282/90, Racc. pag. I-1937. L'avvocato generale Darmon ha respinto nelle sue conclusioni presentate il 16 gennaio 1992 nella precitata causa l'eccezione della Commissione, con la seguente considerazione: «Non si può quindi opporre alla Vreugdenhil l'irricevibilità del presente ricorso per mancato esaurimento dei rimedi giurisdizionali nazionali, anche se la stessa, qualora si fosse avvalsa di essi, si sarebbe posta sulla strada naturale per ottenere il risarcimento dei danni lamentati, in quanto detti rimedi giurisdizionali non potevano consentirle di ottenere tale risultato» (paragrafo 35).

mento della società nei confronti della Commissione, poiché le perdite di cui trattasi della ricorrente avrebbero potuto essere compensate dal ministero irlandese dell'Agricoltura se questo risarcimento gli fosse stato chiesto o se si fosse interposto appello contro la decisione della High Court sulla domanda di risarcimento.

Non è tuttavia necessario esaminare in seguito queste difficili questioni, che, del resto, non sono state esaminate approfonditamente in corso di causa, se la Corte accoglie il nostro punto di vista sulla questione di un'eventuale responsabilità della Commissione.

77. Poiché sono prima giunto alla conclusione che la Commissione non ha il potere di intervenire in modo vincolante nei confronti delle decisioni che le autorità irlandesi hanno adottato nell'ambito della gestione dei contingenti doganali per gli anni 1990 e 1991, si devono respingere le domande di risarcimento della società in quanto il comportamento della Commissione nei suoi confronti non è stato illegittimo.

Ritengo che la Commissione abbia del resto prestato alla Emerald Meats tutta l'assistenza che essa poteva fornire nell'ambito delle facoltà conferitele dal diritto comunitario.

78. Qualora la Corte ritenga che la Commissione fosse tenuta ad intervenire presso il ministero irlandese dell'Agricoltura *per far sì che questo gestisse il contingente doganale nel rispetto delle norme vigenti in materia di prova*, presenterò le seguenti brevi osservazioni in merito alle questioni dell'imputabilità e del risarcimento.

79. La Corte deve constatare che non vi è alcuna responsabilità quanto alla causa C-317/90. Questa causa non riguarda un caso in cui la Commissione avrebbe potuto intervenire nei confronti del ministero dell'Agricoltura poiché questo non aveva applicato le norme in materia di prova dettate dai regolamenti. Il rifiuto del ministero era dovuto, come ho sopra esposto al paragrafo 11, al fatto che esso riteneva che i documenti giustificativi prodotti non costituissero una prova sufficiente dell'importazione di carne nei quantitativi necessari per ottenere una parte del contingente doganale per i nuovi importatori. Dalla sequenza dei fatti è del resto risultato che la Commissione ha effettivamente difeso gli interessi della società, prima sospendendo e poi modificando il regolamento istitutivo di un contingente da riassegnare, una volta che essa si è accorta che ci si poteva attendere una pronuncia della High Court su questa questione.

80. Per quanto attiene alle altre due cause relative alla gestione del contingente doganale per gli anni 1990 e 1991, è più difficile pronunciarsi sulla questione di un'eventuale responsabilità.

81. Se la Commissione fosse tenuta ad intervenire presso il ministero dell'Agricoltura a causa della sua errata applicazione delle norme in materia di prova, vi sono motivi di ritenere che la Commissione sarebbe dovuta intervenire sin dal regolamento di ripartizione del contingente doganale per il 1990. Come ho sopra rilevato al paragrafo 8, la Emerald Meats aveva richiamato l'attenzione della Commissione sul problema sopravvenuto una settimana prima della definitiva adozione del regolamento di ripartizione. La società aveva comunicato che, in base ai

documenti doganali del 1987 e del 1988, essa era stata inclusa senza difficoltà nell'elenco, redatto dal ministero dell'Agricoltura, di coloro che avrebbero partecipato alla quota del contingente doganale per il 1989 gestita a livello comunitario; la società aveva segnalato che essa sarebbe figurata come importatore sui documenti doganali e aveva inviato copie dei documenti di cui trattasi prima dell'adozione del regolamento. La Commissione disponeva di conseguenza d'elementi sufficienti per chiedere alle autorità irlandesi spiegazioni su questa questione. Essa si è del resto rivolta ad esse, ma non è andata oltre nelle sue ricerche prima dell'adozione del regolamento di ripartizione. Non sarebbe stato senza dubbio impossibile ottenere chiarimenti su questa questione dalle autorità irlandesi, tenute, a norma dell'art. 5 del Trattato, a comunicare alla Commissione le informazioni necessarie, e la Commissione avrebbe potuto rinviare l'adozione del regolamento di ripartizione, come avvenuto per l'adozione del regolamento di ripartizione per il 1991 (v. sopra il paragrafo 20).

Tuttavia, penso che se si ritenesse che la Commissione incorra in una responsabilità per aver agito in tal modo le si imporrebbero obblighi irragionevoli. Gli uffici della Commissione hanno dovuto occuparsi di questioni nuove e difficili, e si trovavano in una situazione in cui vi era, malgrado tutto, un'incertezza notevole quanto agli elementi esatti della pratica. Gli uffici in questione non avevano molto tempo. In questo contesto, mi sembra che si possa sostenere che la Commissione ha ritenuto che fosse più importante adottare un regolamento di ripartizione generale tenuto conto degli interessi di tutti i richiedenti negli Stati membri, piuttosto che tentare di risolvere immediatamente il problema sul quale la Emerald Meats aveva richiamato l'attenzione della Commissione. Inoltre, la Commissione poteva ragionevolmente ritenere che sarebbe stato possibile risolvere il problema successivamente, discutendone con le autorità irlandesi, o in occasione di un'azione esperita dalla società dinanzi ai giudici irlandesi [31].

82. Per quanto attiene alla ripartizione del contingente doganale per il 1991, la causa si presenta diversamente, almeno per quanto riguarda due punti. In primo luogo, poiché la Commissione poteva durante il 1990 ottenere spiegazioni sugli elementi di fatto e di diritto relativi alla gestione da parte delle autorità irlandesi del contingente doganale per il 1990. In secondo luogo, poiché la Emerald Meats aveva presentato una domanda alle autorità britanniche, le quali avevano informato la Commissione del fatto che, a loro avviso, la domanda della società poteva essere accolta. Il problema della società per quanto concerne il contingente doganale per il 1991 non era quindi dovuto al fatto che le competenti autorità nazionali non avevano accolto la domanda della società stessa. Il problema per la società consisteva nel fatto che essa poteva ottenere i titoli di importazione solo se avesse fornito la cauzione richiesta dal regolamento di ripartizione della Commissione (v. sopra al paragrafo 20). Il problema giuridico che si pone in merito alla gestione del contingente per il 1991 è quindi quello di stabilire se fosse illecito l'obbligo stabilito dalla Commissione di una cauzione tenuto conto delle domande doppie esistenti, visto che la Commissione sapeva o avrebbe dovuto sapere in quel momento che l'accoglimento da parte delle autorità irlandesi delle domande provenienti

31 — La Commissione ha sostenuto nella causa C-106/90 che il regolamento di ripartizione era legittimo e che il suo comportamento non era quindi illegittimo, per la semplice ragione che il regolamento si limita a fissare i quantitativi di carne da assegnare ai vari richiedenti, e non si pronuncia pertanto sui richiedenti che potranno ottenere una parte del contingente. Questo punto di vista è sbagliato. Il regolamento di ripartizione si basa sugli elenchi inviati e deve pertanto essere considerato la base legale che consente di rilasciare ai richiedenti presenti in detti elenchi i titoli di importazione dopo la scadenza del termine fissato dal regolamento.

dalle imprese trasformatrici di carne si basava su un'errata applicazione delle norme in materia di prova. Qualora la Corte ritenga che la Commissione avrebbe dovuto intervenire in quella fase presso le autorità irlandesi, penso che ciò comporti che la Commissione non poteva esigere la costituzione di una cauzione per quanto concerne la Emerald Meats. Se si parte dalla summenzionata premessa, ritengo pertanto che la Commissione abbia fatto sorgere la sua responsabilità nei confronti della Emerald Meats chiedendo la costituzione di una cauzione.

83. Di conseguenza, occorre chiedersi se la Emerald Meats abbia subito un danno a causa della cauzione richiesta, danno che la Commissione dovrebbe risarcire, e se vi sia un nesso di casualità fra gli eventi dannosi e il danno stesso.

La società ha dedotto che la sua situazione economica — che del resto era una conseguenza diretta della gestione illegittima dei contingenti doganali — era talmente cattiva che non poteva fornire la cauzione necessaria, né direttamente, né mediante una cauzione bancaria, e che, per questo motivo, essa aveva potuto farsi rilasciare i titoli di importazione solo con vari mesi di ritardo rispetto alla data in cui avrebbe potuto ottenere i titoli se non vi fosse stato l'obbligo di una cauzione. Questo ritardo avrebbe causato un notevole danno alla società, per il quale essa chiede il risarcimento alla Commissione.

84. È evidente che la società avrebbe potuto chiedere alla Commissione un indennizzo per le spese che essa avrebbe sostenuto se avesse costituito la cauzione. È più dubbio che la società possa chiedere un risarcimento per il danno che è stato causato dal rilascio tardivo dei titoli di importazione, in quanto l'unica ragione di ritardo è dovuta al fatto che la sua situazione economica le impediva di fornire la cauzione. Come ho già osservato, la Commissione non è responsabile nei confronti della società del comportamento che, ad avviso della società stessa, è la causa della situazione economica della società; del resto, bisogna essere d'accordo con la Commissione secondo la quale è legittimo attendersi che una società, che intenda beneficiare dei notevoli vantaggi economici connessi al conseguimento dei titoli di importazione, sia in grado di fornire la somma necessaria per garantire il versamento dei prelievi all'importazione che potrebbero essere riscossi se risultasse che la società non ha diritto ad una parte del contingente doganale. Di conseguenza, non sussiste un sufficiente nesso di casualità fra il comportamento illegittimo della Commissione e il danno asserito.

85. Giungo quindi alla conclusione che la Commissione non può neanche essere condannata a versare il risarcimento danni alla società per quanto attiene alla gestione del contingente doganale per il 1991.

Per quanto riguarda le spese

86. Occorre che la Corte prenda in considerazione la possibilità di avvalersi delle facoltà consentitele dall'art. 69, n. 3, del regolamento di procedura, e decida che ciascuna parte sopporterà le proprie spese. A mio avviso, sussistono motivi eccezionali che possono giustificare tale decisione. Vanno sottolineate, in particolare, la novità e la comples-

sità delle cause. Secondo me, si può attribuire una certa importanza anche al fatto che la società, la quale, in base al fascicolo, ha sostenuto notevoli spese procedurali, era convinta che la Commissione fosse tenuta ad intervenire presso le autorità irlandesi e, inoltre, al fatto che la Commissione aveva mostrato, in ogni caso durante la maggior parte dello svolgimento della causa, di ritenere che la domanda della Emerald Meats fosse fondata e avrebbe dovuto essere accolta dalle autorità irlandesi. Ci si potrebbe anche chiedere se la Commissione abbia comunicato alla società, in modo sufficientemente chiaro e coerente, di non disporre di poteri di controllo o di intervento nei confronti delle autorità degli Stati membri nell'ambito del sistema amministrativo.

Su un'eventuale sospensione del procedimento, fintantoché la Supreme Court non abbia emesso la sua sentenza

87. Qualora la Corte di giustizia condivida la mia opinione quanto alla soluzione dei problemi di forma e di merito della causa, si può sostenere che si può emettere la sentenza senza attendere che la Supreme Court statuisca sull'appello pendente.

Tuttavia, ho accennato prima al fatto che può essere difficile pronunciarsi nelle presenti cause senza risolvere anche questioni che incideranno direttamente o indirettamente sulle questioni che pendono dinanzi alla Supreme Court, e che ciò non sarebbe opportuno in quanto il punto di vista giuridico delle autorità irlandesi e gli argomenti a suo sostegno sono noti alla Corte solo indirettamente.

Non si può neanche escludere che la sentenza della Supreme Court possa incidere sull'esame delle domande di risarcimento della Emerald Meats, qualora la Corte non condivida il mio punto di vista e ritenga che la responsabilità della Commissione sussisteva già in relazione alla gestione del contingente doganale per il 1990. Se la Supreme Court dovesse aderire alla tesi del ministero irlandese dell'Agricoltura secondo la quale esso giustamente ha accolto le domande delle imprese trasformatrici di carne, tale soluzione potrebbe rivestire importanza per la pronuncia della Corte sul risarcimento chiesto dalla Emerald Meats alla Commissione.

Di conseguenza, a mio avviso occorre forse che la Corte sospenda il procedimento fintantoché la Supreme Court non abbia emesso la sua sentenza in appello [32].

32 — È quanto la Corte di giustizia aveva deciso nella sentenza 14 luglio 1967, cause riunite 5, 7 e 13-24/66, Kampffmeyer e a./Commissione (Racc. pag. 287).
La Corte ha in particolare affermato:
«È opportuno evitare che la diversa valutazione dello stesso danno, da parte di due giudici che applicano norme diverse, si risolva per le ricorrenti in un risarcimento vuoi insufficiente, vuoi eccessivo. Prima di stabilire quale sia il danno che la Comunità deve risarcire, è necessario che il giudice nazionale abbia potuto pronunciarsi sull'eventuale responsabilità della Repubblica federale di Germania.
Ciò premesso, la sentenza definitiva non potrà essere pronunciata finché le ricorrenti non avranno prodotto in giudizio la decisione del giudice nazionale».
A mio avviso, da detta sentenza risulta che vi possono essere casi in cui la Corte poteva sospendere il procedimento della causa dinanzi ad essa pendente. Ritengo però che dalla sentenza non discenda che ciò debba sempre valere quando azioni per danni esperite dallo stesso ricorrente sono pendenti dinanzi alla Corte di giustizia e dinanzi ad un giudice nazionale.

Conclusione

88. A meno che la Corte non decida di sospendere il procedimento nelle presenti cause, ritengo, per i motivi sopra esposti, che nelle tre cause la Corte debba

— dichiarare che non si deve statuire sulle domande di annullamento della ricorrente;

— dichiarare infondate le domande di risarcimento della ricorrente, e

— decidere che ciascuna parte sopporterà le proprie spese.