CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE CARL OTTO LENZ

presentate il 23 maggio 1996 *

A — Introduzione

1. La domanda di pronuncia pregiudiziale in esame è stata proposta dal Raad van State olandese. Essa solleva questioni relative all'incidenza di atti comunitari che riguardano, da un lato, la politica comune della pesca e, dall'altro, gli aiuti alla costruzione navale, sui regimi comunitari di aiuti di cui agli artt. 92 e 93 del Trattato CE.

2. La ricorrente nella causa principale (IJssel-Vliet Combinatie BV) ha presentato, il 28 novembre 1988, una domanda di sovvenzioni per la costruzione di un'imbarcazione da pesca (peschereccio/imbarcazione per il trasporto di pesce), che l'autorità competente, il Minister van Economische Zaken, convenuta nella causa principale, ha respinto il 1° dicembre 1989.

3. Il regime di aiuti dello Stato membro è fondato sulla Regeling generieke steun zeescheepsnieuwbouw 1988 [1] (normativa del 1988 sull'aiuto settoriale alla costruzione navale; in prosieguo: il «regolamento»). Ai sensi del detto regolamento, possono essere accordate sovvenzioni in relazione a tutti gli ordinativi effettuati tra il 31 dicembre 1987 e il 1° gennaio 1991. In base all'art. 12, n. 1, lett. f), del regolamento, la domanda dev'essere respinta se la concessione della sovvenzione è contraria agli obblighi che incombono allo Stato in forza del Trattato istitutivo delle Comunità europee. In base all'art. 28, le decisioni emesse ai sensi dello stesso regolamento sono subordinate all'approvazione della Commissione, che è stata data con lettera 22 dicembre 1988.

4. La richiesta di aiuti controversa è stata respinta con la motivazione che, secondo il punto di vista della Commissione, al quale le autorità si ritengono vincolate, tenuto conto della riduzione della capacità della flotta peschereccia, la costruzione di un peschereccio può beneficiare di un aiuto solo se si inserisce nel programma di orientamento pluriennale attuato ai sensi del regolamento (CEE) del Consiglio n. 4028/86 [2], relativo ad azioni comunitarie per il miglioramento e l'adeguamento delle strutture nel settore della pesca e dell'acquicoltura [3] (in prosieguo: il «regolamento sulla pesca»), il che non si verifica nel caso di specie. Nella motiva-

* Lingua originale: il tedesco.

1 — *Stort.* 1988, pag. 215.

2 — Regolamento (CEE) del Consiglio 18 dicembre 1986 (GU L 376, pag. 7).

3 — Decisione della Commissione 11 dicembre 1987, relativa al programma pluriennale di orientamento per la flotta peschereccia (1987-1991) presentato dai Paesi Bassi conformemente al regolamento (CEE) n. 4028/86 (GU 1988, L 62, pag. 28).

zione della decisione di rigetto le autorità si richiamano alla lettera della Commissione 22 dicembre 1988, con la quale questa approvava il regolamento ricordando che gli aiuti alla costruzione di pescherecci devono rispettare «le linee direttrici per l'esame degli aiuti nazionali nel settore della pesca» [4] nonché tutte le prescrizioni formulate dalla Commissione nella circolare 26 maggio 1988 sugli aiuti di Stato nel settore della pesca e della costruzione di pescherecci [5].

5. Nella domanda pregiudiziale, il *giudice a quo* rileva che, nel valutare la compatibilità con il diritto comunitario di una misura di aiuti in favore della costruzione di un'imbarcazione destinata alla pesca nelle acque soggette alla sovranità o alla giurisdizione degli Stati membri della Comunità, con riferimento «a criteri tratti non solo dalla politica della concorrenza, ma anche dalla politica comune della pesca», la Commissione esercita le competenze attribuitele dall'art. 93, n. 1, del Trattato. La Commissione ha precisato questi criteri nelle linee direttrici. Il giudice a quo ritiene quindi che sia necessario chiarire su quale base la Commissione fonda la propria competenza per stabilire tali linee direttrici e gli effetti giuridici che esse producono.

Il giudice a quo esamina gli argomenti a favore e contro la competenza della Commissione a stabilire regole di interpretazione giuridicamente vincolanti nella valutazione di misure di aiuti nazionali. Tra gli argomenti contra, è il fatto che il Consiglio non ha espressamente attribuito alla Commissione la competenza a valutare la compatibilità degli aiuti di Stato con il diritto comunitario attenendosi ad elementi che non rientrano esclusivamente nell'ambito della politica della concorrenza, ma tenendo anche conto di considerazioni tratte dalla politica comune della pesca. Ai sensi dell'art. 42 del Trattato, la politica della pesca rientra nella competenza esclusiva del Consiglio.

Peraltro, depone a favore della competenza della Commissione la circostanza che non è escluso che la concessione di aiuti alla costruzione di un'imbarcazione da pesca destinata alla flotta della Comunità possa considerarsi come una misura di aiuto destinata ad agevolare lo sviluppo di talune attività ai sensi dell'art. 92, n. 3, lett. c), del Trattato CE, che la Commissione può considerare compatibile con il mercato comune in determinate circostanze. È concepibile che, in questo contesto, la Commissione possa, anche senza esservi espressamente autorizzata, tenere conto di considerazioni ispirate alla politica comune della pesca sia per valutare un caso particolare sia per stabilire linee direttrici generali.

Nel caso in cui si assuma la competenza della Commissione a stabilire linee direttrici, si pone la questione se uno Stato membro sia tenuto a farvi riferimento e, se del caso, su quale base, nel decidere su una domanda di aiuti. Il giudice di rinvio considera che l'art. 5 del Trattato fornisca una base giuridica

4 — GU 1988, C 313, pag. 21.

5 — Lettera della Commissione n. SG(88) D/6181.

adeguata su questo punto. Esso sottopone alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se, in base al combinato disposto dell'art. 42 del Trattato che istituisce la Comunità europea e dell'art. 49 del regolamento (CEE) del Consiglio 18 dicembre 1986, n. 4028, relativo ad azioni comunitarie per il miglioramento e l'adeguamento delle strutture nel settore della pesca e dell'acquicoltura, *la Commissione* delle Comunità europee, *nell'esercizio della competenza* ad esaminare i regimi di aiuti vigenti negli Stati membri *conferitale dall'art. 93* del Trattato istitutivo della Comunità europea, *possa, allo scopo di coordinare il menzionato regolamento (CEE) n. 4028/86 e la direttiva del Consiglio 26 gennaio 1987, 87/167/CEE,* concernente gli aiuti alla costruzione navale, *adottare, pubblicare e utilizzare come base nell'esame degli aiuti nazionali linee direttrici per l'esame degli aiuti nazionali nel settore della pesca (88/C-313/09) nelle quali, accanto ai criteri di mera politica della concorrenza, vengono utilizzati anche criteri relativi alla politica comune della pesca, se il Consiglio delle Comunità europee non l'ha espressamente delegata a farlo* [6].

2) In caso di soluzione affermativa della prima questione:

Se gli Stati membri siano tenuti a utilizzare le sopra menzionate linee direttrici come base nel decidere su una domanda di aiuti per la costruzione di una nave destinata alla pesca. In caso affermativo, su che cosa si basi tale obbligo.

Se tale obbligo valga esclusivamente qualora la nave di cui trattasi sia destinata interamente o parzialmente alla pesca nelle acque che rientrano nella sovranità o nella giurisdizione degli Stati membri delle Comunità europee oppure nelle acque cui si riferisce la politica esterna della Comunità in materia di pesca».

6. Hanno presentato osservazioni la ricorrente nella causa principale, i governi olandese e francese e la Commissione. Mi soffermerò sulle loro tesi nella parte dedicata alla valutazione in diritto.

B — Il mio punto di vista

7. Per dare soluzione alle questioni pregiudiziali occorre in primo luogo esaminare, nell'ambito della prima di esse, se la Commissione abbia competenza ad adottare «linee direttrici per l'esame degli aiuti nazionali nel settore della pesca», e, poi, se il loro contenuto si concili con il diritto comunitario,

6 — Il corsivo è mio.

prima di verificarne, nell'ambito della seconda questione, l'eventuale efficacia vincolante e la portata.

8. Bisogna considerare in primo luogo l'obiezione avanzata dalla ricorrente nella fase orale del procedimento, secondo la quale l'aiuto controverso non sarebbe in sostanza un aiuto destinato alla pesca, bensì puramente e semplicemente un aiuto alla costruzione navale. Lo scopo e la natura dell'aiuto sarebbero rendere il cantiere navale europeo ricorrente competitivo sul piano internazionale. All'epoca dell'ordinativo, il cantiere navale era effettivamente in concorrenza con un cantiere navale norvegese. L'aiuto non tornerebbe nemmeno a vantaggio del committente, ad esempio sotto forma di una diminuzione del prezzo. Il committente non trarrebbe dunque alcun vantaggio dall'eventuale erogazione dell'aiuto.

9. Ai sensi della direttiva sugli aiuti alla costruzione navale, nonché del regolamento olandese sull'aiuto nel settore della costruzione navale, gli aiuti hanno incontestabilmente lo scopo di sostenere i cantieri navali europei e di permettere loro di fronteggiare la concorrenza sul mercato internazionale [7]. Dubito tuttavia del fatto che il potenziale committente non tragga alcun vantaggio dall'aiuto eventualmente concesso al cantiere navale. Anche se nessuna riduzione è garantita o convenuta, le ripercussioni che l'aiuto produrrà sui parametri economici base del cantiere navale avranno probabilmente un'incidenza sulle condizioni del contratto. Se si assume che l'aiuto ponga innanzi tutto il cantiere navale in una posizione competitiva, ciò significa che esso permette di offrire la costruzione di un'imbarcazione a condizioni interessanti per il committente potenziale, condizioni che sono probabilmente decisive per il conferimento dell'ordinativo. Anche se l'aiuto non viene assegnato direttamente al committente, si può tuttavia supporre, a mio avviso, che, comunque, esso torni indirettamente a suo vantaggio, dal momento che il cantiere ha potuto fargli l'offerta economicamente più interessante. Nel ricercare il beneficiario di una misura di aiuto di Stato non ci si deve limitare a considerare il soggetto che riceve direttamente la sovvenzione, ma bisogna tenere conto degli effetti che la sovvenzione produce al di là di tale contesto [8].

10. A prescindere dalla misura — tangibile — nella quale si riterrà che l'aiuto costituisca un sostegno per il potenziale committente, le valutazioni che l'atto giuridico sotteso alla presente causa comporta permettono di considerare l'aiuto come una misura di incoraggiamento del prodotto «imbarcazione da pesca». Questo modo di vedere poggia sulla constatazione che esistono diversi tipi di aiuti [9]. Nella direttiva 87/167 il legislatore comunitario ha posto l'accento sugli aiuti alla

7 — V. secondo 'considerando' della direttiva del Consiglio 26 gennaio 1987, 87/167/CEE, concernente gli aiuti alla costruzione navale (GU L 69, pag. 55; in prosieguo, anche: la «sesta direttiva»).

8 — V., in questo senso, le conclusioni da me presentate il 7 giugno 1988 nella causa 102/87, Francia/Commissione (Racc. pag. 4067, in particolare pag. 4075, paragrafo 22), nonché le conclusioni presentate dall'avvocato generale Jacobs il 7 maggio 1996 nella causa C-241/94, Francia/Commissione (Racc. pag. I-4551, I-4553, paragrafi 51 e seguenti).

9 — V. settimo 'considerando' e artt. 4, 5, 6, 7 e 8 della direttiva 87/167.

produzione [10]. Ai sensi di questa direttiva, gli aiuti alla produzione legati a un ordinativo non possono essere accordati o richiesti per costruire qualsiasi tipo di imbarcazione, ma unicamente per costruire quelle enumerate all'art. 1, lett. a), della direttiva, tra le quali figurano i pescherecci di almeno 100 t di stazza lorda [11]. Da questo elenco può trarsi una valutazione molto precisa delle attività sovvenzionabili. A mio parere, se ne può anche concludere che, negli aiuti alla produzione legati all'ordinativo, il prodotto da realizzare beneficia di una sovvenzione. Al di là della sovvenzione direttamente concessa al cantiere navale, si incoraggia una determinata costruzione navale che potrà beneficiare di un aiuto soltanto se soddisferà determinati criteri prestabiliti.

11. Si deve quindi respingere l'argomento della ricorrente secondo il quale l'aiuto controverso arreca vantaggio esclusivamente al cantiere navale che lo ha richiesto e non può in nessun caso essere considerato come un aiuto a favore del settore della pesca.

I — *Sulla soluzione della prima questione*

Le parti hanno espresso punti di vista differenti quanto alla soluzione da dare alle questioni proposte.

12. La *ricorrente* ritiene che la prima questione verta sul se la Commissione, nel valutare la compatibilità con il mercato comune di un aiuto concesso a una costruzione navale, possa discostarsi dai criteri enunciati nella sesta direttiva sugli aiuti alla costruzione navale [12] fondandosi, mediante linee direttrici, su considerazioni di politica della pesca. Secondo la ricorrente la questione così intesa richiede una soluzione negativa.

La ricorrente considera che la Commissione non può subordinare la compatibilità con il mercato comune di un aiuto a criteri diversi da quelli enunciati nella sesta direttiva del Consiglio sugli aiuti alla costruzione navale. A suo parere, la sesta direttiva dispone che un aiuto può essere considerato compatibile con il mercato comune a patto che soddisfi le condizioni ivi enunciate [art. 1, lett. d), secondo comma]. Un aiuto alla costruzione navale potrebbe essere accordato se non viene superato il massimale previsto all'art. 4, n. 1, della direttiva. La direttiva non conterrebbe inoltre alcun riferimento alla politica della pesca.

La ricorrente invoca la sentenza della Corte nelle cause riunite C-356/90 e C-180/91 [13], per concludere a contrario dalla sua motivazione che un aiuto alla costruzione navale che non superi il massimale è ipso facto compatibile con il mercato comune. Secondo la

10 — V. settimo 'considerando' e art. 4 della direttiva 87/167.

11 — La stazza lorda è del pari designata in particolare, nell'allegato, con la sigla TSL.

12 — V. direttiva 87/167.

13 — Sentenza 18 maggio 1993, Belgio/Commissione (Racc. pag. I-2323, punti 30-33).

ricorrente, la sesta direttiva — contrariamente alle direttive precedenti — non accorda alla Commissione alcun ulteriore potere di verifica.

Se la Commissione dovesse, nonostante tutto, conservare un certo potere di valutazione, la ricorrente, pur non condividendo tale punto di vista, ritiene che in questa valutazione non potrebbe rientrare alcuna considerazione attinente alla politica della pesca. Il fatto che l'art. 49 del regolamento sulla pesca [14] rinvii integralmente agli artt. 92 e 93 del Trattato significa che soltanto considerazioni di politica della concorrenza possono entrare in considerazione nell'esame cui si procede ai sensi di detta disposizione. Queste valutazioni di politica della concorrenza sarebbero state a loro volta precisate dal Consiglio nella sesta direttiva, ai sensi dell'art. 92, n. 3, lett. d), del Trattato CEE. Per il resto, la Commissione non potrebbe sottoporre a un nuovo esame ai sensi dell'art. 92, n. 3, lett. c), un aiuto conforme alla sesta direttiva, che è a sua volta fondata sull'art. 92, n. 3, lett. d) [nella versione attuale del Trattato CE, art. 92, n. 3, lett. e)]. La ricorrente ritiene quindi che, nel formulare la valutazione di cui alle linee direttrici, la Commissione abbia oltrepassato le competenze ad essa attribuite.

13. Il *governo olandese* sostiene che la Commissione era senz'altro competente a determinare le linee direttrici. Questa competenza discende, da un lato, dagli amplissimi poteri della Commissione in materia di concorrenza e, dall'altro, dalla natura delle direttive, che hanno lo scopo di indicare agli Stati membri la politica condotta dalla Commissione in materia di aiuti nel settore della pesca. Inoltre, sarebbe importante tener presente che il tenore delle linee direttrici è conforme sia al regolamento sulla pesca che alla sesta direttiva relativa agli aiuti alla costruzione navale.

Il governo olandese espone dettagliatissime considerazioni sul senso e sull'utilità delle linee direttrici che, pur non essendo vincolanti di per sé, possono tuttavia produrre senz'altro effetti vincolanti a seconda del contesto in cui si collocano. Per quanto riguarda i poteri della Commissione, il governo olandese rammenta che è compito specifico di quest'ultima controllare la coerenza della politica comunitaria in generale. Così, a parere del governo olandese, la Commissione è tenuta, nella sua politica in materia di aiuti, a conformarsi ai termini del regolamento e della direttiva in questione. Esso ne conclude che non sussiste alcun dubbio sulla competenza della Commissione ad adottare le linee direttrici.

14. Il *governo francese* richiama in particolare l'attenzione sulla portata e sull'effetto giuridico delle linee direttrici o di altre misure analoghe della Commissione, problematica la cui importanza va al di là del presente caso di specie. Il governo francese ritiene che le linee direttrici, le norme quadro, le comunicazioni o le lettere agli Stati membri siano il mezzo adeguato per indicare

14 — Regolamento n. 4028/86.

a questi ultimi il modo in cui la Commissione intende esercitare l'amplissimo potere di valutazione discrezionale ad essa riconosciuto in materia di aiuti di Stato. Sarebbe conforme alla buona amministrazione il rendere noti agli Stati membri gli aiuti che possono essere dichiarati compatibili con il mercato comune.

Secondo il governo francese, la Commissione può quindi emanare norme per interpretare le disposizioni applicabili in materia di aiuti di Stato o per proporre agli Stati membri «misure utili richieste dal progressivo sviluppo o dal funzionamento del mercato comune». Tuttavia, non potendo fondarsi su una base giuridica precisa come gli artt. 92-94 del Trattato, tali norme non potrebbero in alcun caso essere vincolanti. Così, quando la Commissione ha approvato un regime di aiuti, le norme quadro comunitarie eventualmente emanate non possono rimettere in discussione la legittimità di aiuti conformi al regime generale e farli considerare, in taluni casi, addirittura come aiuti nuovi. Se uno Stato membro non si conforma alla misura proposta, la Commissione può, se del caso, instaurare il procedimento di cui all'art. 93, n. 2, del Trattato con riguardo al regime generale.

Il governo francese sostiene che, nel caso di specie, la Commissione ha ecceduto il potere d'interpretazione ad essa attribuito, dal momento che le due lettere della Commissione 30 marzo e 26 maggio 1988 sono idonee a modificare l'atto che il Consiglio ha emanato nei confronti degli aiuti alla costruzione navale. Infatti, a parere del governo francese, la sesta direttiva ammette un aiuto avente la natura di quello di cui trattasi, mentre il regolamento sulla pesca non lo esclude.

Peraltro, la direttiva concernente gli aiuti alla costruzione navale sarebbe stata adottata dopo il regolamento sulla pesca. La settima direttiva del Consiglio 21 dicembre 1990, 90/684/CEE, relativa agli aiuti alla costruzione navale (GU L 380, pag. 27) estenderebbe anch'essa, come in passato, il proprio campo di applicazione ai pescherecci. Se la Commissione avesse ritenuto che i due atti del Consiglio qui in discussione fossero incompatibili, essa avrebbe dovuto sottoporre al Consiglio una proposta di modifica della direttiva. La Commissione non poteva comunque adottare linee direttrici i cui termini si discostano dalla direttiva.

15. La *Commissione* sostiene che il potere di valutazione discrezionale ad essa conferito dagli artt. 92-94 del Trattato — che sono stati dichiarati peraltro applicabili nei diversi regolamenti relativi alle strutture del settore della pesca [15] — le consente di tenere conto dei criteri relativi alla politica comune della pesca anche senza un'espressa delega in questo senso.

15 — Regolamento (CEE) del Consiglio 4 ottobre 1983, n. 2908 (GU L 290, pag. 1) e regolamento (CE) del Consiglio 21 dicembre 1993, n. 3699 (GU L 346, pag. 1).

Essa fonda questa facoltà innanzi tutto sulla relazione che unisce gli artt. 39 e 42 agli artt. 92-94 del Trattato. In quanto le regole della concorrenza sono state dichiarate applicabili a un settore della politica agricola, gli obiettivi enunciati all'art. 39 possono essere tenuti in considerazione anche nell'applicazione di disposizioni in materia di concorrenza. Quest'analisi è suffragata, a parere della Commissione, dalla giurisprudenza della Corte [16], che ha riconosciuto agli obiettivi della politica agricola comune il primato su quelli della politica della concorrenza.

La Commissione fonda inoltre la sua facoltà di prendere in considerazione gli obiettivi della politica agricola comune nel vigilare sugli aiuti direttamente sugli artt. 92 e 93 del Trattato. Essa ritiene di disporre di un ampio potere discrezionale nell'esame della compatibilità degli aiuti di Stato con il mercato comune ai sensi dell'art. 92, n. 3, lett. c). Essa ritiene di aver fissato le linee direttrici facendo uso di questo potere di valutazione. Nell'adottare il regolamento sulla pesca, il Consiglio ha precisato la nozione di «comune interesse» figurante nell'art. 92, n. 3, lett. c). Dal 1988 la Commissione ha esercitato il proprio potere di valutazione dichiarando compatibili con il mercato comune i soli aiuti alla costruzione di pescherecci che si iscrivono in un programma pluriennale ai sensi del regolamento sulla pesca. Anche quando tali aiuti consistevano nella sola partecipazione finanziaria di uno Stato membro, essa ha ugualmente applicato nei loro confronti il massimale relativo al finanziamento comunitario. Esercitando il proprio potere discrezionale, essa ha potuto valutare i legami reciproci tra il regolamento n. 4028/86 e la direttiva 87/167. La materia degli aiuti alla costruzione di pescherecci occupa, del resto, un posto molto limitato nelle linee direttrici, che hanno avuto ad oggetto una serie di altri aiuti di Stato a favore del settore della pesca. A parere della Commissione, per quanto concerne gli aiuti alla costruzione di pescherecci, il regolamento n. 4028/86 costituisce una lex specialis rispetto alla direttiva 87/167.

Dopo aver così esposto gli argomenti volti a dimostrare che essa è legittimata a tenere conto degli obiettivi della politica della pesca nell'esame degli aiuti, la Commissione si pronuncia sulla soluzione da dare alla prima questione considerando in maniera distinta la sua competenza ad adottare linee direttrici. Queste ultime hanno, a parere della Commissione, un duplice scopo. Esse costituiscono in primo luogo «opportune misure» ai sensi dell'art. 93, n. 1, e procedono inoltre dall'esercizio concreto del potere di valutazione discrezionale ai sensi dell'art. 92, n. 3. Secondo la Commissione, la sua facoltà di adottare linee direttrici di questo tipo trova riscontro nella giurisprudenza della Corte [17].

16. Nel vigilare sugli aiuti, la Commissione gode in principio di un ampio margine di valutazione discrezionale. Ciò appare in modo particolarmente chiaro allorché essa valuta gli aiuti che *possono* venire considerati compatibili con il mercato comune ai sensi dell'art. 92, n. 3. L'art. 92, n. 3, lett. c), contempla a questo proposito la fattispecie principale nella quale l'autorizzazione può essere

16 — Sentenze 5 ottobre 1994, causa C-280/93, Germania/Consiglio (Racc. pag. I-4973), e 26 giugno 1979, causa 177/78, Pigs and Bacon/Commissione (Racc. pag. 2161).

17 — Sentenze 24 febbraio 1987, causa 310/85, Deufil/Commissione (Racc. pag. 901), e 24 marzo 1993, causa C-313/90, CIRFS e a./Commissione (Racc. pag. I-1125).

concessa, riferendosi agli aiuti destinati a facilitare lo sviluppo di determinate attività o determinate regioni sempreché non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria all'interesse comune. Sia il controllo sugli aiuti esistenti, ai sensi dell'art. 93, nn. 1 e 2, che l'esame dei nuovi aiuti, ai sensi dell'art. 93, n. 3, sono effettuati nell'ambito di un ampio margine di valutazione discrezionale. A tale ampio potere discrezionale è correlato un ampio potere decisionale quanto all'autorizzazione o alla disapprovazione degli aiuti che gli Stati membri si propongono di erogare. Così, ai sensi dell'art. 93, n. 3, lo Stato membro non può dare esecuzione alle misure progettate prima che la Commissione emetta una sua decisione finale.

17. Corrisponde quindi al principio di una buona amministrazione che la Commissione adotti e pubblichi linee direttrici nelle quali indica il modo in cui intende esercitare il suo potere discrezionale nella vigilanza sugli aiuti. L'adozione di linee direttrici risponde del pari all'interesse degli Stati membri, che sono così in grado di tenere conto del punto di vista della Commissione nella loro politica di aiuti e di prevenire in tal modo eventuali conflitti. La Corte ha approvato in passato linee direttrici o discipline quadro che avevano il tenore e la finalità descritti [18].

18. L'esame sostanziale delle linee direttrici deve avvenire nel contesto delle diverse normative nelle quali si iscrivono. Esse saranno in principio ammissibili quando non siano contrarie al Trattato o ad atti comunitari a carattere vincolante. Le linee direttrici qui controverse sono intitolate «Linee direttrici per l'esame degli aiuti nazionali nel settore della pesca». L'atto comunitario base relativo agli aiuti nel settore della pesca per il periodo qui rilevante era il regolamento del Consiglio 18 dicembre 1986, n. 4028. Detto regolamento sulla pesca è espressamente menzionato nel preambolo delle linee direttrici. Una caratteristica essenziale degli aiuti ammessi dal regolamento è che questi devono inserirsi in un «programma di orientamento pluriennale» [19], che gli Stati membri devono stabilire e che dev'essere approvato dalla Commissione.

19. La direttiva concernente gli aiuti alla costruzione navale [20], emanata dal Consiglio poco tempo dopo, il 26 gennaio 1987, è stata adottata sulla base dell'art. 92, n. 3, lett. d) [21], e dell'art. 113. Gli aiuti considerati nella direttiva sono quindi «altre categorie di aiuti, determinate con decisione del Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata su proposta della Commissione» [22], che *possono* essere considerati compatibili con il mercato comune. La direttiva ha quindi lo scopo di classificare una categoria di aiuti di Stato tra gli aiuti idonei a venire autorizzati. Per

18 — V. sentenza Deufil/Commissione, citata alla nota 17, «codice di aiuti»; sentenza CIRFS e a./Commissione, citata alla nota 17, «disciplina degli aiuti»; sentenza 29 giugno 1995, causa C-135/93, Spagna/Commissione (Racc. pag. I-1651), «disciplina comunitaria degli aiuti di Stato».

19 — V. art. 2, n. 2, del regolamento.

20 — Direttiva 87/167, che era stata adottata già il 22 dicembre 1986; v. *Bollettino delle Comunità europee* n. 12, 1986, pagg. 72 e 153.

21 — Divenuta nel frattempo lett. e).

22 — V. art. 92, n. 3, lett. d) o lett. e), del Trattato.

contro, essa non ha l'effetto di rendere *direttamente* ammissibili determinati aiuti di Stato, poiché l'ammissibilità di questi dipende da altre misure degli Stati membri che devono a loro volta venire autorizzate dalla Commissione [23].

20. Il campo di applicazione e la finalità del regolamento sulla pesca, da un lato, e della direttiva concernente gli aiuti alla costruzione navale, dall'altro, sono distinti. Tuttavia, sussiste una certa coincidenza della materia disciplinata per quanto riguarda gli aiuti alla costruzione di determinati pescherecci [24] destinati alla flotta da pesca della Comunità [25]. È quindi necessario chiarire il rapporto tra queste disposizioni, sia quanto alla sostanza, sia quanto alle conseguenze finanziarie.

21. Occorre rilevare in primo luogo che la direttiva concernente gli aiuti alla costruzione navale è stata emanata *dopo* il regolamento sulla pesca, fatto che la ricorrente sottolinea espressamente. Ritengo tuttavia che non si possa dedurre, dalla cronologia dell'adozione degli atti comunitari in questione, un argomento a favore della subordinazione di uno dei due atti all'altro, il che appare inverosimile anche in considerazione della vicinanza temporale della loro emanazione. Mentre il regolamento sulla pesca è stato emanato dal Consiglio il 18 dicembre 1986, la sesta direttiva concernente gli aiuti alla costruzione navale lo è stata appena quattro giorni dopo, vale a dire il 22 dicembre 1986 [26]. Non ci sono inoltre elementi nei 'considerando' della direttiva, né nella sua parte dispositiva, per ritenere che essa abbia voluto abrogare una qualsiasi disposizione del regolamento sulla pesca.

22. Se si esaminano entrambi gli atti, il regolamento e la direttiva, sotto il profilo di un'eventuale gerarchia che potrebbe essere fondata sulla loro natura, si nota che, ai sensi dell'art. 189 del Trattato, il regolamento ha una portata generale, è vincolante in tutti i suoi elementi ed è direttamente applicabile in ogni Stato membro, mentre la direttiva vincola certamente ogni Stato membro destinatario quanto al risultato da raggiungere, ma dev'essere, in via di principio, trasposta nel diritto interno per produrre effetti ulteriori. Da questa considerazione di ordine generale risulta che, sul piano degli effetti giuridici, il regolamento prevale sulla direttiva. Nel caso di specie, permettendo di accordare aiuti alla sola condizione che questi si iscrivano in un programma di orientamento pluriennale, il regolamento sulla pesca è concepito in maniera tale che gli effetti da esso prodotti sugli aiuti di Stato sono simili a quelli di una direttiva.

23. Sia nella lettera agli Stati membri del 26 maggio 1988 che nel presente procedimento, la Commissione ha sostenuto che il regolamento sulla pesca costituisce una lex specialis rispetto alla direttiva concernente gli aiuti

23 — V. art. 10 della direttiva 87/167.

24 — V. art. 1, lett. a), secondo trattino, della direttiva.

25 — V. art. 1, n. 1, lett. a), del regolamento.

26 — V. *Bollettino delle Comunità europee* n. 12, 1986, pagg. 72 e 153.

alla costruzione navale. Poiché le materie considerate dai due atti sono fondamentalmente diverse, è difficile determinare un siffatto rapporto di specificità fra di essi. Se ci si limita, invece, a considerare il segmento comune delle due discipline, risulta che gli aiuti derivanti dall'attuazione del regolamento sulla pesca — sia che vengano soltanto finanziati da uno Stato membro sia che fruiscano anche del contributo finanziario della Comunità — possono raggiungere un importo superiore rispetto agli aiuti suscettibili di essere approvati ai sensi della direttiva concernente gli aiuti alla costruzione navale. Il vantaggio da essi conferito induce a considerare le pertinenti norme del regolamento sulla pesca come norme speciali. A questo proposito non deve tuttavia dimenticarsi che, proprio nella presente fattispecie, le autorità si sono *rifiutate* di approvare, ai sensi del regolamento sulla pesca, gli aiuti, che in via di principio potevano venire autorizzati sulla sola base della direttiva 87/167.

24. Per esaminare il rapporto fra le pertinenti norme del regolamento n. 4028/86 e quelle della direttiva 87/167, bisogna a mio avviso procedere dal regolamento sulla pesca. Ciò non perché questo sia l'atto precedente nel tempo, ma perché esso costituisce una misura specifica nel settore della politica agricola comune ed ha quindi, in via di principio, la stessa preminenza di cui godono le disposizioni del Trattato in materia di politica agricola rispetto alle disposizioni generali del Trattato [27]. In mancanza di una decisione positiva del Consiglio ai sensi dell'art. 42 del Trattato, una misura strutturale agricola di questo tipo e i provvedimenti di attuazione che essa richiede esulano dal capitolo contenente le norme sulla concorrenza.

Nell'art. 49 del regolamento sulla pesca il Consiglio ha tuttavia espressamente dichiarato gli artt. 92, 93 e 94 del Trattato applicabili, nella materia disciplinata dal regolamento, agli aiuti nazionali accordati dagli Stati membri. Ne consegue che gli aiuti considerati sono soggetti al controllo prescritto da detti articoli e che l'esame del loro contenuto viene compiuto in riferimento ai criteri dell'art. 92. Poiché gli aiuti di Stato di questo tipo non sono compatibili con il mercato comune ai sensi dell'art. 92, n. 2, spetta alla Commissione esaminarne la compatibilità, ai sensi dell'art. 92, n. 3. Nella lett. c) è descritta la fattispecie relativamente alla quale deve effettuarsi tale esame, vale a dire: «gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o talune regioni economiche, sempreché non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse».

Sotto questo profilo i criteri formulati nel regolamento sulla pesca possono essere considerati definire il «comune interesse». I «programmi di orientamento pluriennali» che gli Stati membri devono stabilire in base al regolamento devono essere approvati dalla Commissione per poter spiegare effetti vincolanti di diritto comunitario [28]. Già in

27 — V. sentenza Pigs and Bacon/Commissione, citata alla nota 16, punti 9 e seguenti; sentenza Germania/Consiglio, citata alla nota 16, punto 61.

28 — V. art. 4, n. 3, del regolamento n. 4028/86 e decisione della Commissione 11 dicembre 1987, citata alla nota 3.

questa fase procedurale la Commissione valuta i progetti meritevoli di sostegno, poiché i programmi possono, non da ultimo, «formare oggetto di interventi finanziari comunitari» [29].

25. In tale contesto, la posizione pubblicamente adottata dalla Commissione [30], allorché ha indicato che essa poteva, in via di principio, approvare gli aiuti di Stato che s'iscrivono in un programma di orientamento pluriennale considerando gli aiuti non rientranti in tali programmi incompatibili con il mercato comune, non solleva obiezioni di diritto.

26. La questione che ora si pone è se, tenuto conto della sesta direttiva concernente gli aiuti alla costruzione navale, si debba modificare la valutazione correttamente effettuata ai sensi del regolamento sulla pesca. La direttiva 87/167, fondata sull'art. 92, n. 3, lett. d), del Trattato non è in fin dei conti molto di più che un elemento che consente eventualmente di autorizzare l'aiuto ai sensi dell'art. 92, n. 3 [31]. Come tutti gli altri aiuti che rientrano nell'ambito dell'art. 92, n. 3, si deve quindi verificare se il regime di aiuti o l'aiuto previsti siano compatibili con il mercato comune. Nell'adottare la direttiva, il Consiglio non ha abolito questo esame che la Commissione è tenuta ad effettuare [32]. La direttiva non offre di per sé alcuna base che consenta di esigere un qualsivoglia aiuto. Essa conferisce semplicemente agli Stati membri la facoltà di sovvenzionare i cantieri navali conformandosi alle condizioni minime contenute nella direttiva stessa.

27. La ricorrente sostiene quindi a torto che un aiuto di Stato a favore della costruzione navale inferiore ai massimali previsti dall'art. 4 della direttiva 87/167 è ammissibile ipso facto. Questa tesi non può nemmeno fondarsi, mediante un ragionamento a contrario, sulla sentenza della Corte nella causa Belgio/Commissione [33]. In quella sentenza la Corte ha statuito che gli aiuti che superano il massimale sono ipso facto inammissibili. Questo giudizio non è inconciliabile con il punto di vista da me propugnato, poiché, se il massimale viene superato, ciò significa che le condizioni minime alle quali la direttiva assoggetta l'autorizzazione eventuale di un aiuto non sono rispettate. Il rispetto del massimale è, per contro, solo *una* delle condizioni che l'aiuto deve soddisfare per poter essere compatibile con il mercato comune.

28. Tuttavia, quando sia già stato esplicitamente constatato che un determinato aiuto è incompatibile con il mercato comune, in

29 — V. art. 4, n. 2, del regolamento n. 4028/86. Sulla prioritaria presa in considerazione delle disposizioni di un'organizzazione comune di mercato nell'ambito degli artt. 92-94 del Trattato, v. sentenza Pigs and Bacon/Commissione, citata alla nota 16, punto 11.

30 — Linee direttrici, punto II, B, 3, i), primo e secondo trattino, in combinato disposto con l'art. 1, nn. 1, lett. a), e 2, e con l'art. 6 del regolamento n. 4028/86, nonché circolare 26 maggio 1988, SG(88) D/6181, quinto comma.

31 — V. anche art. 4, n. 1, della direttiva 87/167, il quale dispone che «gli aiuti alla produzione a favore della costruzione (...) di navi *possono* essere considerati compatibili con il mercato comune». Per un'analoga valutazione della settima direttiva, che è l'atto che ha sostituito la direttiva 87/167, v. sentenza 5 ottobre 1994, causa C-400/92, Germania/Commissione (Racc. pag. I-4701, punto 13).

32 — V. art. 10, n. 1, della direttiva 87/167.

33 — Citata alla nota 13.

quanto «contrario al comune interesse», tale conclusione non può comunque essere smentita dal fatto che l'aiuto soddisfi eventuali altre condizioni che permetterebbero di autorizzarlo. Questo punto di vista è conforme a un'interpretazione coerente del diritto comunitario. Il principio che vuole che il regolamento sulla pesca sia applicato in modo coerente nei confronti delle normative nazionali è del resto espressamente formulato nei 'considerando' del regolamento [34].

29. Siccome il rapporto tra le norme alla cui stregua si deve esaminare il caso di specie può risolversi in un'interpretazione conforme al diritto comunitario, non esistono, a mio parere, «contraddizioni» tra il regolamento sulla pesca e la sesta direttiva concernente gli aiuti alla costruzione navale. Spetta alle istituzioni della Comunità risolvere i conflitti di norme, compito inerente all'ordinamento giuridico comunitario come ad ogni ordinamento giuridico nazionale. Se così non fosse, l'ordinamento giuridico comunitario non sarebbe un ordinamento razionale, bensì un «caos», una «massa informe e confusa» di atti giuridici [35].

30. La concezione giuridica esposta dalla Commissione nelle linee direttrici rispecchia quindi perfettamente la situazione giuridica della questione al momento dell'adozione delle stesse. Tali linee sono quindi — sui punti che interessano il presente contesto — irrefutabili quanto alla sostanza. L'inammissibilità di un certo numero di aiuti a favore della costruzione di pescherecci destinati alla flotta comunitaria discende necessariamente dall'interpretazione del regolamento sulla pesca, che si è sopra considerata corretta, e dalle misure che gli Stati membri hanno adottato in base ad essa.

31. Considerando l'aiuto alla costruzione navale in questione, è legittimo affermare ch'esso è incompatibile con il mercato comune per motivi attinenti alla politica comune della pesca. Se il regime di aiuti nazionale a favore della costruzione navale è considerato tenendo conto degli elementi attinenti alla politica strutturale della pesca, non risulterà, di conseguenza, alcun errore di valutazione.

32. La ricorrente sostiene a torto che l'analisi fatta dalla Commissione, nelle linee direttrici, dei rapporti tra il regolamento n. 4028/86 e la direttiva 87/167 svuota la direttiva di una parte del suo contenuto. Gli aiuti alla produzione, connessi ai contratti, a favore della costruzione navale [36], dovendosi segnatamente intendere per tale la costruzione nella Comunità di pescherecci di almeno 100 t di stazza lorda [37], non sono in alcun modo

34 — Il sesto 'considerando' del regolamento sulla pesca recita: «Considerando che, per quanto possibile, le azioni strutturali devono svilupparsi nell'ambito di programmi di orientamento pluriennali che garantiscano, per ciascuno Stato membro, la necessaria *coerenza* tra le misure comunitarie e le misure nazionali nonché la compatibilità di queste ultime con gli obiettivi della politica comune (...)» (il corsivo è mio).

35 — «Rudis indigestaque moles», Ovidio, Metamorfosi, libro I, 7.

36 — V. art. 4, n. 1, della direttiva 87/167.

37 — V. art. 1, lett. a), della direttiva 87/167.

colpiti da un divieto generale. Una sovvenzione può essere accordata, da un lato, se le imbarcazioni sono destinate alla flotta comunitaria, in quanto i progetti si iscrivano in un programma di orientamento pluriennale e, dall'altro, se sono destinate alla flotta di pesca di un paese terzo. Per motivi differenti, non vale per entrambe le categorie di sovvenzione la presunzione di incompatibilità con il mercato comune discendente dall'art. 92, n. 3, lett. c).

33. Si deve a questo punto risolvere la prima questione nel senso che la Commissione, allorché ha adottato le «linee direttrici per l'esame degli aiuti nazionali nel settore della pesca», ha agito nell'ambito delle competenze ad essa conferite dagli artt. 92 e 93 del Trattato, dal regolamento n. 4028/86 e dalla direttiva 87/167, e che il contenuto delle linee direttrici è conforme alle citate disposizioni.

II — *Sulla soluzione alla seconda questione*

1. Sulla capacità delle linee direttrici di vincolare gli Stati membri

34. La *ricorrente* ha presentato osservazioni sulla seconda questione solamente in subordine, poiché la soluzione che essa suggerisce di dare alla prima questione rende la seconda priva di oggetto. Essa ritiene che gli Stati membri non siano tenuti a conformarsi alle linee direttrici, in quanto queste sarebbero sprovviste di efficacia vincolante. Nella sentenza CIRFS e a./Commissione, la Corte avrebbe, invero, riconosciuto efficacia vincolante a una disciplina in materia di aiuti sulla quale gli Stati membri avevano espressamente manifestato il loro accordo. Tuttavia, ciò non varrebbe nel caso di specie, poiché le linee direttrici costituirebbero solamente una misura unilaterale della Commissione.

Anche volendo riconoscere valore vincolante alle linee direttrici, ciò potrebbe valere solo in relazione agli aiuti esistenti, che sono stati adottati ai sensi dell'art. 93, n. 1. Nel caso di specie, si tratterebbe invece di un aiuto nuovo per il quale non sarebbe ravvisabile la base giuridica che permette di adottare linee direttrici vincolanti.

35. Il *governo olandese* sostiene che la prima parte della seconda questione va risolta riconoscendo, in definitiva, efficacia vincolante alle linee direttrici. Anche se non producessero tali effetti giuridici di per sé, nel presente contesto esse li avrebbero in ogni caso acquisiti per essere state recepite nella decisione della Commissione 22 dicembre 1988.

36. A parere della *Commissione*, nel presente caso lo Stato olandese era effettivamente vincolato dalle linee direttrici. Nella lettera

22 dicembre 1988 la Commissione aveva approvato il regime di aiuti olandese a condizione che l'aiuto progettato rispettasse le linee direttrici e la circolare 26 maggio 1988. Tenuto conto dell'art. 93, n. 3, il governo olandese poteva accordare un aiuto solo se questo fosse stato conforme alle linee direttrici.

Essa rileva inoltre che le linee direttrici erano state proposte ai Paesi Bassi come misure opportune, conformemente all'art. 93, n. 1, ciò che non produce certamente di per sé efficacia vincolante. Gli Stati membri non sarebbero quindi tenuti a dare la loro approvazione. Tuttavia, se un aiuto fosse stato eventualmente accordato non tenendo conto delle linee direttrici, la Commissione avrebbe potuto esigerne la modifica mediante una decisione ai sensi dell'art. 93, n. 2.

Tuttavia, una volta che le linee direttrici fossero state accettate da uno Stato membro — come il governo olandese ha effettivamente fatto nel caso di specie con lettera 31 gennaio 1989 — gli aiuti contrari alle linee direttrici erano equiparati, in conformità alla sentenza CIRFS e a./Commissione, ad aiuti nuovi che non potevano essere attuati senza l'accordo della Commissione ai sensi dell'art. 93, n. 3, ultima frase.

Infine, come già indicato dal giudice a quo, risulterebbe dall'art. 5 del Trattato che gli Stati membri devono adottare tutte le misure atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal Trattato o determinati dagli atti delle istituzioni. Così, gli Stati membri sarebbero vincolati dalle linee direttrici una volta che le abbiano approvate.

37. Le linee direttrici deliberate e pubblicate dalle autorità per indicare il modo in cui esse intendono esercitare un potere di valutazione discrezionale da esse detenuto concorrono alla certezza del diritto e ingenerano l'aspettativa che le autorità agiranno nel senso annunciato. L'adozione di linee direttrici vincola così in primo luogo l'organo che le ha emanate.

38. L'applicazione dell'art. 92, nn. 2 e 3, in relazione ai compiti di vigilanza risultanti dall'art. 93, comporta un margine di valutazione discrezionale che spetta alla Commissione concretare. Nel preambolo delle linee direttrici la Commissione fa quindi esclusivamente riferimento all'art. 92, nn. 2 e 3 [38]. Essa si richiama inoltre all'art. 93, n. 1 [39], il che permette di ravvisare l'intenzione della Commissione di far intendere le linee direttrici come una proposta di «opportune misure» ai sensi della disposizione.

38 — V. punto quarto del preambolo.
39 — Ibidem, punto sesto.

39. Da entrambi i punti di vista, vale a dire quello dell'equiparazione a una concretazione del potere di valutazione discrezionale ai sensi dell'art. 92, nn. 2 e 3, e quello del costituire esse una proposta di opportune misure, le linee direttrici non possono, a mio parere, in quanto misura puramente unilaterale, produrre di per sé effetti vincolanti nei confronti delle autorità degli Stati membri.

40. Nel presente caso, gli Stati membri sono stati tuttavia associati all'elaborazione delle linee direttrici molto prima della loro pubblicazione [40] nella Gazzetta ufficiale [41]. La ricorrente sostiene in proposito erroneamente che non vi sono stati affatto accordi tra la Commissione e il governo olandese.

41. Con decisione 29 marzo 1988, la Commissione ha adottato un *progetto* di modifica delle linee direttrici in vigore dal 1985 [42]. Con lettere 30 marzo e 6 maggio 1988, il governo olandese è stato invitato ad esprimere il suo punto di vista sul documento. Dopo aver ricevuto le osservazioni degli Stati membri ed averle esaminate, la Commissione ha adottato la versione finale delle linee direttrici che ha comunicato al governo olandese con lettera 30 novembre 1988 [43] e che è stata pubblicata nella Gazzetta ufficiale l'8 dicembre 1988 [44].

42. Mediante il procedimento di concertazione, nel corso del quale gli Stati membri hanno potuto non solo prendere conoscenza delle intenzioni della Commissione in relazione ad un progetto concreto, ma del pari far valere il loro proprio punto di vista, è potuto, a mio parere, sorgere un accordo idoneo a generare effetti vincolanti per gli Stati membri.

43. Nella sentenza CIRFS e a./Commissione [45], la Corte ha riconosciuto a una disciplina in materia di aiuti, che era «il risultato di un accordo tra gli Stati membri e la Commissione» [46], un significato oggettivo, ma anche *efficacia vincolante*. Questa valutazione, che può essere trasposta al caso di specie, non è stata rimessa in discussione nella sentenza Deufil/Commissione [47], nella quale si trattava di stabilire se un codice di aiuti possa effettivamente derogare alle disposizioni del Trattato, ciò che la Corte si è in definitiva rifiutata di ammettere.

44. Nel caso di specie, depongono a favore della sussistenza di un «accordo» elementi di fatto rilevanti. Nella citata lettera 30 novem-

40 — GU 1988, C 313, pag. 21.

41 — Lettera della Commissione 30 novembre 1988, documento SG(88) D/13965; allegato 5 delle osservazioni della Commissione.

42 — GU 1985, C 268, pag. 2.

43 — V. lettera della Commissione 30 novembre 1988, documento SG(88) D/13965; allegato 5 delle osservazioni della Commissione.

44 — GU C 313, pag. 21.

45 — Citata alla nota 17.

46 — Sentenza CIRFS e a./Commissione, citata alla nota 17, punto 36.

47 — Citata alla nota 17.

bre 1988, indirizzata al governo olandese per dargli contezza delle linee direttrici, tale governo è stato invitato a dare entro un termine stabilito la garanzia che le linee direttrici sarebbero state in avvenire rispettate. Con lettera 31 gennaio 1989, la rappresentanza permanente del Regno dei Paesi Bassi [48] ha dichiarato che il governo olandese era formalmente pronto a rispettare le linee direttrici [49]. A mio parere, al più tardi con questa dichiarazione è sorto un vincolo giuridico per i Paesi Bassi.

45. L'efficacia vincolante che deriva dall'accordo di uno Stato membro non impedisce nemmeno, a mio parere, a uno Stato membro di essere disposto a cooperare. Lo Stato membro che ha negato il proprio accordo non può certamente essere vincolato allo stesso modo di quello che si è assoggettato alle linee direttrici. Lo Stato membro che non ha partecipato alla concertazione non trae alcun vantaggio dall'attuazione della sua politica di aiuti poiché, vigilando sugli aiuti, la Commissione applicherà le linee direttrici da essa stabilite e lo Stato membro sarà costretto a conformarsi a dette linee direttrici. Inoltre, lo Stato membro che si rifiuti di associarsi al procedimento di concertazione rinuncia a priori alla facoltà di influire sul contenuto delle linee direttrici.

46. È quindi a ragione che le autorità olandesi chiamate a pronunciarsi sulla domanda di aiuti hanno ritenuto di essere vincolate dal contenuto delle linee direttrici.

47. Nel caso concreto l'efficacia vincolante si fonda, oltre che sull'accordo del governo olandese, su un altro elemento, che discende immediatamente dalla direttiva 87/167. Conformemente all'art. 10, n. 2, lett. a), di quest'ultima, gli Stati membri notificano previamente alla Commissione «i regimi di aiuti, nuovi o già esistenti, e le modifiche ai regimi di aiuti esistenti, contemplati dalla presente direttiva», e non accordano aiuti senza la sua autorizzazione.

48. Il governo olandese ha proceduto a una notifica obbligatoria in questa forma comunicando alla Commissione il regolamento del 1988 sull'aiuto settoriale alla costruzione navale [50]. Con lettera 22 dicembre 1988, la Commissione ha accordato l'autorizzazione

48 — V. documento n. 639, allegato 7 delle osservazioni della Commissione.

49 — La lettera dice testualmente:
«Naar aanleiding van dit verzoek kan de Nederlandse regering meedelen dat de huidige nationale steunmaatregelen voldoen aan de richtsnoeren. Zij wil erop wijzen dat de Europese Commissie van de nationale maatregelen terzake op de hoogte is via de verstrekte informatie in het kader van het artikel 93, lid 2, onderzoek naar de Nederlandse steunmaatregelen, de aanmelding van nieuwe steunmaatregelen en de aanmelding van de Nederlandse uitvoeringsbepalingen van VO 4028/86. Toekomstige maatregelen zullen conform de bepalingen van het EEG-Verdrag worden aangemeld en toegepast».
«Il governo olandese può (...) confermare che gli aiuti nazionali concessi attualmente soddisfano i requisiti posti nelle linee direttrici. Esso segnala che la Commissione europea è stata messa al corrente delle misure adottate a livello nazionale per mezzo delle informazioni fornite nell'ambito dell'esame degli aiuti olandesi effettuato conformemente all'art. 93, n. 2, per mezzo della notifica dei nuovi aiuti e di quella delle modalità di applicazione olandesi del regolamento n. 4028/86. Le misure prese in futuro saranno notificate ed applicate conformemente alle disposizioni del Trattato CEE».

50 — Secondo la lettera 22 dicembre 1988, con la quale la Commissione dà la sua autorizzazione (documento SG(88) D/15402, allegato 1 delle osservazioni della Commissione), le modifiche sottoposte ad autorizzazione sono state notificate con lettera 26 ottobre 1988.

senza la quale un aiuto non poteva essere effettivamente concesso. L'autorizzazione è stata accordata a condizione che gli aiuti fossero concessi nel rispetto delle linee direttrici. In tal modo alle linee direttrici è stata attribuita efficacia vincolante nei confronti degli aiuti accordati in attuazione della sesta direttiva relativa agli aiuti alla costruzione navale.

49. L'argomento della ricorrente secondo il quale le linee direttrici possono, semmai, avere efficacia vincolante per gli aiuti esistenti, ma non per i nuovi aiuti, è inconferente, poiché l'accettazione, da parte del governo olandese, delle linee direttrici e l'approvazione del regime di aiuti nazionale subordinatamente alla condizione del rispetto delle stesse implicano anche l'obbligo di rispettarle in futuro.

50. L'osservazione del governo francese secondo la quale le linee direttrici non possono in alcun caso conferire agli aiuti esistenti la natura di aiuti nuovi, con le conseguenze giuridiche che ciò comporta, è irrilevante per il caso in esame e non è quindi necessario esaminarla.

51. Efficacia vincolante comparabile a quella delle linee direttrici compete anche al contenuto della circolare della Commissione 26 maggio 1988 [51], grazie al suo recepimento nell'autorizzazione 22 dicembre 1988. Ritengo che la circolare, di per sé, in quanto atto unilaterale, non potesse produrre effetti di questo tipo. Poiché, tuttavia, essa è servita da fondamento all'autorizzazione prescritta dall'art. 10, n. 2, della direttiva 87/167, il suo contenuto è divenuto giuridicamente vincolante.

52. Ne consegue che si deve risolvere la prima parte della seconda questione nel senso che le autorità degli Stati membri erano vincolate dalla linee direttrici della Commissione.

2. Sulla portata delle linee direttrici

53. Si deve esaminare infine la seconda parte della seconda questione, che concerne la portata dell'efficacia vincolante acquisita dalle linee direttrici. Il giudice di rinvio domanda se abbia rilievo in proposito il fatto che l'imbarcazione non sia destinata alla pesca nelle sole acque rientranti nella sovranità o nella giurisdizione degli Stati membri, ma anche in quelle considerate dalla politica esterna comune della pesca.

51 — Documento SG(88) D/6181, allegato 8 delle osservazioni della Commissione.

54. La *ricorrente* osserva che la nave per la quale era stato richiesto l'aiuto è stata armata per pescare al di fuori delle acque comunitarie e che, all'epoca, essa pescava effettivamente in acque territoriali americane. Anche se la Commissione avesse avuto competenza ad adottare linee direttrici alle quali gli Stati membri sarebbero stati tenuti a conformarsi, queste avrebbero potuto riguardare in ogni caso, secondo la ricorrente, le sole imbarcazioni che pescano nelle acque rientranti nella sovranità o nella giurisdizione degli Stati membri della Comunità europea. L'estensione del divieto di aiuti alla costruzione di imbarcazioni che pescano nelle acque territoriali di Stati terzi o nelle acque rientranti nella competenza di questi costituirebbe un eccesso di potere da parte della Commissione, da un lato, e sarebbe del tutto ingiustificato, dall'altro. Un aiuto di questo tipo non avrebbe la minima incidenza sulla finalità della politica comune della pesca, che ha lo scopo di mantenere inalterate le risorse ittiche nelle acque della Comunità.

55. Il *governo olandese* rileva che la distinzione operata dal giudice di rinvio tra le acque nelle quali le imbarcazioni dovranno pescare non trova alcun fondamento nella normativa comunitaria pertinente. Esso ritiene che si tratti semplicemente di stabilire se l'imbarcazione sia destinata alla flotta comunitaria.

56. La *Commissione* sostiene del pari che, per applicare gli atti pertinenti, non è necessario tanto sapere dove l'imbarcazione effettuerà la pesca quanto determinare se essa appartenga alla flotta comunitaria.

57. Il punto di vista del governo olandese e della Commissione dev'essere condivisa. Non si può desumere dagli atti comunitari applicabili agli aiuti un regime diverso per i pescherecci a seconda del luogo e, per l'applicazione della normativa comunitaria, è sufficiente accertare se l'imbarcazione appartenga alla flotta comunitaria. Questa appartenenza deve potersi determinare in base a criteri obiettivi. Come esposto in maniera convincente dalla Commissione nel corso della fase orale, quel che conta è solo sapere con quale bandiera l'imbarcazione naviga.

58. Del resto, altri argomenti militano a favore del solo riferimento all'appartenenza alla flotta comunitaria. L'efficace conseguimento degli obiettivi della politica comune della pesca richiede che tutti i pescherecci che navigano sotto la bandiera di uno Stato membro siano soggetti alla disciplina comunitaria e un'imbarcazione non può sfuggirvi semplicemente andando a pescare altrove. La politica comune della pesca ha in particolare lo scopo di ripartire in modo più o meno equo i diritti di pesca nelle zone di pesca accessibili alla Comunità [52]. Le norme stabilite al riguardo non si limitano alle acque

52 — Questo scopo è perseguito da un gran numero di atti comunitari relativi alle quote di pesca e alla loro ripartizione.

comunitarie, ma si riferiscono anche alle zone di pesca aperte alla Comunità in forza di convenzioni internazionali.

59. Anche se, al pari della ricorrente, si consideri che la politica comune della pesca ha come finalità prima la conservazione delle risorse ittiche, questo non significa che le competenze della Comunità si esauriscano al limite delle acque comunitarie, poiché la Comunità è vincolata da impegni internazionali relativi alla conservazione delle risorse ittiche [53].

60. Ne consegue che la disciplina comunitaria è applicabile a seconda che l'imbarcazione appartenga o meno alla flotta comunitaria, ciò che viene determinato con riferimento alla bandiera sotto la quale essa naviga.

C — Conclusione

61. Per i motivi sopra esposti, propongo di risolvere le questioni pregiudiziali nel modo seguente:

«1) La Commissione delle Comunità europee ha il potere, nell'ambito delle competenze conferitele dall'art. 93 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di adottare, pubblicare e utilizzare come base nell'esame degli aiuti nazionali linee direttrici per l'esame degli aiuti nazionali nel settore della pesca che contengono criteri tratti dal regolamento (CEE) del Consiglio 18 dicembre 1986, n. 4028, relativo ad azioni comunitarie per il miglioramento e l'adeguamento delle strutture nel settore della pesca e dell'acquicoltura, da un lato, e dalla direttiva del Consiglio 26 gennaio 1987, 87/167/CEE, concernente gli aiuti alla costruzione navale, dall'altro.

2) Qualora uno Stato membro abbia formalmente accettato di conformarsi alle linee direttrici sopra citate, esso ha l'obbligo di tenerne conto quando si

53 — V. sentenza 25 luglio 1991, causa C-258/89, Commissione/Spagna (Racc. pag. I-3977, punto 9).

pronuncia su una richiesta di aiuti destinati alla costruzione di un peschereccio. Esso è del pari tenuto a conformarvisi qualora la Commissione abbia integrato le linee direttrici in una decisione che autorizza un regime nazionale di aiuti ai sensi dell'art. 10, n. 2, della direttiva 87/167.

Quest'obbligo vale per tutti i pescherecci appartenenti alla flotta comunitaria, appartenenza determinata dalla bandiera sotto la quale l'imbarcazione naviga».