SENTENZA DELLA CORTE
27 marzo 1990 *

Nella causa C-9/89,

Regno di Spagna, rappresentato dal sig. Javier Conde de Saro, direttore generale del coordinamento giuridico e istituzionale comunitario, e dalla sig.ra Rosario Silva de Lapuerta, avvocato dello stato, del servizio del contenzioso comunitario, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata di Spagna, 4-6, boulevard Emmanuel-Servais,

ricorrente,

contro

Consiglio delle Comunità europee, rappresentato dai sigg. Antonio Sacchettini, direttore presso il servizio giuridico, Jacques Delmoly, amministratore principale presso lo stesso servizio, e Germán-Luis Ramos Ruano, membro dello stesso servizio, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Jörg Käser, direttore degli affari giuridici della Banca europea per gli investimenti, 100, boulevard Konrad-Adenauer,

convenuta,

sostenuto dalla

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai suoi consiglieri giuridici Robert Caspar Fischer e Francisco José Santaolalla, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Georgios Kremlis, membro del servizio giuridico, centro Wagner, Kirchberg,

interveniente,

e dal

* Lingua processuale: lo spagnolo.

Regno Unito, rappresentato dal sig. J. E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'ambasciata di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, 14, boulevard Roosevelt,

interveniente,

avente ad oggetto un ricorso diretto all'annullamento del regolamento (CEE) del Consiglio 7 novembre 1988, n. 3483, che modifica il regolamento (CEE) n. 2241/87 che istituisce alcune misure di controllo delle attività di pesca (GU L 306, pag. 2),

LA CORTE

composta dai signori O. Due, presidente, Sir Gordon Slynn e F. A. Schockweiler, presidenti di sezione, T. Koopmans, G. F. Mancini, R. Joliet, T. F. O'Higgins, G. C. Rodríguez Iglesias e M. Díez de Velasco, giudici,

avvocato generale: M. Darmon
cancelliere: J.-G. Giraud

vista la relazione d' udienza e in seguito alla trattazione orale del 31 gennaio 1990,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale all'udienza del 22 febbraio 1990,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 13 gennaio 1989, il regno di Spagna ha proposto, a norma dell'art. 173, primo comma, del trattato CEE, un ricorso diretto all'annullamento del regolamento (CEE) del Consiglio 7 novembre 1988, n. 3483, che modifica il regolamento (CEE) n. 2241/87 che istituisce alcune misure di controllo dell'attività di pesca (GU L 306, pag. 2).

2 Le misure di controllo oggetto della presente causa sono quelle disposte ai sensi degli artt. 10 e 11 del regolamento (CEE) del Consiglio 25 gennaio 1983, n. 170, che istituisce un regime comunitario di conservazione e di gestione delle risorse della pesca (GU L 24, pag. 1). Questo regolamento, a tenore dell'art. 1, si propone di istituire un regime comunitario di conservazione e di gestione delle risorse della pesca per garantire « la protezione dei fondali, la conservazione delle risorse biologiche marine ed il loro sfruttamento equilibrato su basi durevoli e a condizioni economiche e sociali appropriate ». Per conseguire tali obiettivi, il regime in parola doveva comprendere, in particolare, misure di conservazione, norme di utilizzazione e di ripartizione delle risorse, norme particolari per la pesca costiera e misure di controllo.

3 In seguito a sostanziali modifiche sopravvenute in materia di ispezione e di controllo delle attività di pesca, il regolamento del Consiglio 23 luglio 1987, n. 2241, che istituisce alcune misure di controllo delle attività di pesca (GU L 207, pag. 1), ha operato a fini chiarificatori una codificazione delle norme vigenti in materia. Secondo i « considerando » del regolamento, tali norme devono contenere disposizioni in materia di ispezione e di controllo, da parte delle autorità degli Stati membri, di tutti i pescherecci, compresi quelli di paesi terzi, sia in porto che in mare, e di tutte le attività la cui ispezione dovrebbe permettere di verificare l'applicazione del regolamento e la repressione delle infrazioni della normativa vigente.

4 Il regolamento n. 3483/88, di cui il regno di Spagna contesta la legittimità, apporta talune modifiche al regolamento n. 2241/87, inserendovi cinque nuovi articoli. Dai suoi « considerando » si evince che esso è ispirato alla necessità di rafforzare l'applicazione delle norme di conservazione delle risorse della pesca, migliorando la collaborazione tra gli Stati membri al fine di prevenire uno sfruttamento eccessivo, e prevede all'uopo la possibilità per gli Stati membri di ottenere, a loro richiesta, informazioni più rapide e dettagliate circa gli sbarchi effettuati dai loro pescherecci in un altro Stato membro.

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

6 I quattro mezzi dedotti dal governo spagnolo concernono, rispettivamente, gli artt. 9 bis, 11 bis, 11 ter e 11 quater, che il regolamento n. 3483/88 ha inserito nel regolamento n. 2241/87. È opportuno esaminarli in successione.

a) Art. 9 bis (trasmissione di informazioni)

7 A norma dell'art. 9 bis, lo Stato membro in cui sono immatricolati i pescherecci, o di cui questi ultimi battono bandiera, può chiedere agli altri Stati membri informazioni relative agli sbarchi o trasbordi effettuati da detti pescherecci nei loro porti o nelle loro acque marittime, ove si tratti di informazioni relative a una riserva o gruppo di riserve ittiche particolari soggette ad un contingente assegnato allo Stato membro di immatricolazione. Gli altri Stati membri devono fornire tali informazioni entro quattro giorni; le informazioni vanno del pari trasmesse alla Commissione.

8 Il governo spagnolo critica questa nuova disposizione perchè, a suo avviso, pone le operazioni di controllo delle attività di pesca a carico dello Stato membro in cui gli sbarchi vengono effettuati, trasferendo così le responsabilità dello Stato membro di immatricolazione a quello di sbarco. Poiché, infatti, i contingenti sono stati assegnati in funzione della bandiera o dell'immatricolazione dei pescherecci, ciascuno Stato membro sarebbe tenuto a controllare l'attività dei propri pescherecci.

9 Deve anzitutto ricordarsi, come hanno giustamente rilevato il governo britannico e la Commissione, intervenienti, che il regime vigente prima dell'entrata in vigore del regolamento n. 3483/88 imponeva l'obbligo di controllare l'osservanza delle norme limitative delle catture a tutti gli Stati membri, e non soltanto allo Stato membro d'immatricolazione. Giusta l'art. 1, n. 1, del regolamento n. 2241/87, ogni Stato membro esercita i necessari controlli, « nel proprio territorio e nelle acque marittime soggette alla propria sovranità o giurisdizione »; detti controlli riguardano, segnatamente, le attività di sbarco, vendita, magazzinaggio del pesce e registrazione degli sbarchi e delle vendite.

10 Il regolamento n. 2241/87 prevede dunque una responsabilità congiunta degli Stati membri per il controllo del regime di limitazione delle catture. In questa stessa ottica, l'art. 1, n. 3, del regolamento impone agli Stati membri di coordinare le proprie attività di controllo e di adottare « misure che consentano alle loro compe-

tenti autorità ed alla Commissione di tenersi reciprocamente e regolarmente informate in merito all'esperienza acquisita ». Orbene, l'art. 9 bis si limita a precisare questi obblighi di informazione.

11 In secondo luogo, va rilevato che il governo spagnolo non è stato in grado di indicare i motivi giuridici che osterebbero ad una modifica del regime di controllo quale originariamente previsto dal regolamento n. 2241/87. Nel ricorso, esso si è limitato a far presente i nuovi strumenti di controllo e gli ulteriori oneri finanziari che la nuova disposizione comporterebbe, senza tuttavia dimostrare perché tali elementi siano idonei ad inficiarne la validità. All'udienza, il governo spagnolo si è richiamato al principio di proporzionalità, ma non ha precisato in quale misura i provvedimenti di cui all'art. 9 bis siano più gravosi di quanto è necessario per realizzare un regime coerente di controllo.

12 Conseguentemente, il mezzo del governo spagnolo diretto contro l'art. 9 bis deve essere respinto.

b) Art. 11 bis (controllo delle licenze)

13 Uno Stato membro il quale, nell'ambito del contingente assegnatogli, subordini le attività di pesca dei suoi pescherecci a un sistema di licenze deve, in forza dell'art. 11 bis, n. 1, fornire determinate informazioni alla Commissione e agli altri Stati membri. A norma del n. 2 del medesimo articolo, è fatto divieto « ad un peschereccio, di pescare, tenere a bordo, trasbordare o sbarcare pesce nell'ambito del contingente in questione se non ha ottenuto la licenza di pesca per tale contingente », come pure se la licenza è stata ritirata o sospesa. La verifica della presenza della licenza a bordo può dunque incombere alle autorità dello Stato membro di sbarco o di trasbordo.

14 Il governo spagnolo sostiene che questa nuova disposizione altera sensibilmente il regime generale delle licenze di pesca, obbligando lo Stato membro di sbarco a fungere da controllore di un sistema di licenze istituito da un altro Stato membro. Il regime delle licenze si starebbe così « comunitarizzando ».

15 A tal proposito, si deve rilevare che il regolamento n. 170/83 ha istituito sin dal gennaio 1983 un « regime comunitario » di conservazione e di gestione delle risorse marine (art. 1, primo comma), regime che consta tra l'altro di misure di conservazione che possono implicare una limitazione della catture [art. 2, n. 2, lettera d)]. A questo scopo, viene definito il totale delle catture ammesse per riserva o gruppo di riserve onde determinare, su tale base, il volume delle catture disponibili per la Comunità (art. 3). Tale volume viene poi « ripartito fra gli Stati membri » (art. 4, n. 1). Spetta alle autorità degli Stati membri la determinazione, in conformità alle norme comunitarie vigenti, delle modalità di utilizzazione dei contingenti loro assegnati.

16 Ne consegue che un sistema di licenze istituito dallo Stato membro di immatricolazione costituisce uno dei modi in cui gli Stati membri possono garantire il rispetto dei limiti di cattura imposti nell'ambito del regime comunitario di conservazione. Il Consiglio ben poteva, pertanto, rafforzare le garanzie di osservanza dei sistemi di licenze imponendo la collaborazione degli Stati membri diversi da quello di immatricolazione, senza con ciò violare alcuna norma del trattato e alcun principio giuridico.

17 Il secondo mezzo del governo spagnolo non può quindi essere accolto.

c) Art. 11 ter (controllo dell'attestazione)

18 L'art. 11 ter riguarda il particolare problema dei pescherecci che hanno violato le norme relative alla conservazione o le misure di controllo adottate dalla Comunità o dallo Stato membro di immatricolazione. Essi possono, per questo motivo, essere assoggettati a misure di controllo ulteriori, per ottemperare alle quali dovranno, per un periodo massimo di un anno, tenere a bordo un documento in cui lo Stato membro di immatricolazione attesti di aver proceduto all'ispezione del peschereccio negli ultimi due mesi. L'art. 11 ter dispone che detti pescherecci non possono sbarcare o trasbordare le loro catture, soggette a contingente, in un porto o nelle acque marittime di un altro Stato membro se non dimostrano di avere a bordo tale attestazione.

19 Secondo il governo spagnolo, questa misura di controllo ulteriore obbliga il peschereccio interessato a non vendere le proprie catture in uno Stato membro della Comunità senza avere previamente fatto ritorno nello Stato membro di immatricolazione, al fine di assoggettarsi colà ad ispezione ed ottenere l'attestazione che gli

consentirà di sbarcare le proprie catture nel porto di sua scelta. Una siffatta misura ostacolerebbe l'esportazione del pesce dallo Stato membro di immatricolazione e costituirebbe pertanto una misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa all'esportazione, vietata dall'art. 34 del trattato CEE.

20 Occorre anzitutto rilevare, come del resto ha fatto il Consiglio, che l'art. 11 ter non impone restrizioni all'esportazione di pesce, ma prescrive la tenuta a bordo di un documento attestante che il peschereccio è stato ispezionato negli ultimi due mesi. Quest'obbligo si applica solo ai pescherecci che abbiano già commesso infrazioni del regime di conservazione.

21 Si deve inoltre ricordare che, secondo la giurisprudenza della Corte, l'art. 34 riguarda solo i provvedimenti che hanno lo scopo o l'effetto di restringere specificamente le correnti di esportazione e di costituire in tal modo una differenza di trattamento fra il commercio interno di uno Stato membro e il suo commercio di esportazione, così da assicurare un vantaggio particolare alla produzione nazionale od al mercato interno, a detrimento della produzione o del commercio di altri Stati membri (sentenza 8 novembre 1979, causa 15/79, Groenveld, Racc. pag. 3409).

22 Il governo spagnolo non è riuscito a dimostrare in che modo l'obbligo, imposto dalla disciplina comunitaria, di tenere a bordo del peschereccio un attestato possa restringere specificamente le correnti di esportazione tra gli Stati membri ed essere perciò considerato ostacolo all'esportazione ai sensi dell'art. 34 del trattato.

23 Il mezzo relativo all'art. 11 ter va pertanto disatteso.

d) Art. 11 quater (proposizione di azioni in caso di infrazioni)

24 L'art. 11 quater riguarda gli obblighi delle autorità dello Stato membro di sbarco o di trasbordo in materia di sanzioni. Qualora queste autorità constatino determinate infrazioni al regime di limitazione delle catture, sono tenute a promuovere contro il comandante del peschereccio interessato o contro qualsiasi altra persona responsabile un'azione penale o amministrativa che possa avere la conseguenza di privare i responsabili dell'utile economico dell'infrazione o produrre qualsiasi altro risultato proporzionale alla gravità dell'infrazione, scoraggiando così in modo efficace ulteriori infrazioni dello stesso tipo. Lo Stato membro di sbarco può, tuttavia, trasferire l'azione allo Stato membro di immatricolazione, d'intesa con quest'ultimo. Se lo Stato membro di sbarco o di trasbordo non promuove alcuna azione penale o amministrativa contro i responsabili o non la trasferisce allo Stato membro di immatricolazione, i quantitativi sbarcati o trasbordati illegalmente possono essere imputati al contingente assegnato al primo Stato membro.

25 Il governo spagnolo muove varie censure nei confronti di detto articolo, alcune delle quali basate sul trasferimento di responsabilità dallo Stato membro di immatricolazione a quello di sbarco; tali censure devono essere respinte per i motivi già esposti nell'esame dei mezzi diretti contro gli artt. 9 bis e 11 bis.

26 Il governo spagnolo formula inoltre due nuove censure. Secondo la prima, le autorità dello Stato di sbarco non sono competenti a sanzionare comportamenti di pescherecci stranieri che non hanno avuto luogo nel loro territorio, in quanto lo ius puniendi di uno Stato ha, secondo le norme di diritto internazionale pubblico, carattere territoriale. La seconda nuova censura verte sull'imputazione delle catture illecitamente sbarcate o trasbordate al contingente dello Stato membro di sbarco o di trasbordo. Questa misura costituirebbe una sanzione eccessiva rispetto allo scopo perseguito, che è quello di garantire una corretta applicazione del sistema dei contingenti, e sarebbe scevra di garanzie procedurali.

27 Circa la competenza dello Stato membro di sbarco a promuovere azioni contro il comandante di un peschereccio battente bandiera di un altro Stato membro, va anzitutto rilevato che l'art. 11 quater, pur mirando a rafforzare il sistema di controllo, non obbliga gli Stati membri ad estendere i propri poteri oltre i limiti derivanti dai principi generalmente accolti in materia di ripartizione delle competenze

degli Stati in materia penale. Il tenore stesso del suddetto articolo fa espresso riferimento alle « disposizioni pertinenti della legislazione nazionale ».

28 Va osservato, inoltre, che il superamento dei contingenti che il sistema di controllo si propone di evitare si concreta non già attraverso la cattura di determinati quantitativi, bensì mediante lo sbarco o il trasbordo delle catture in eccesso. Risulta infatti dall'art. 1 del regolamento 2241/87 che i controlli e le ispezioni imposti dalla normativa comunitaria riguardano « le attività di sbarco, di vendita, di magazzinaggio del pesce e di registrazione degli sbarchi e delle vendite ». Gli artt. 6 e 7 del medesimo regolamento determinano gli obblighi del comandante di un peschereccio battente bandiera di uno Stato membro o immatricolato in uno Stato membro; tra detti obblighi rientrano, in particolare, le dichiarazioni e le informazioni relative alle catture che il comandante deve fornire al momento dello sbarco o del trasbordo di qualsiasi quantitativo di pesce appartenente a riserve o gruppi di riserve soggetti a limitazione di cattura.

29 Ne discende che le infrazioni al regime dei contingenti che devono essere punite dallo Stato membro di sbarco o di trasbordo in forza dell'art. 11 quater sono quelle commesse al momento dello sbarco o del trasbordo di catture in un porto di questo Stato membro o nelle acque marittime soggette alla sua sovranità o giurisdizione. La censura del governo spagnolo deve pertanto essere respinta.

30 Quanto all' imputazione delle catture illecitamente sbarcate o trasbordate al contingente dello Stato membro di sbarco o di trasbordo, la Commissione ha sostenuto che essa non costituisce una sanzione per la violazione degli obblighi dello Stato membro di cui si tratta, bensì l'applicazione della regola secondo cui vanno detratti i quantitativi di catture eccedenti il contingente, detrazione necessaria ai fini della gestione del regime dei contingenti nell'ambito del totale ammissibile di catture. Senza l'art. 11 quater, tale detrazione riguarderebbe unicamente lo Stato membro di immatricolazione, anche nei casi in cui il superamento sfugga del tutto al suo controllo. L'imputazione al contingente dello Stato membro di sbarco costituirebbe un' adeguata reazione ai superamenti verificatisi a causa di un insufficiente controllo da parte di questo Stato membro.

31 Il punto di vista della Commissione merita di essere accolto. Il Consiglio ha ben potuto prevedere, senza per questo violare il principio di proporzionalità, che la responsabilità congiunta degli Stati membri per il controllo del regime di limitazione delle catture comporti non solo che determinati compiti di ispezione e di controllo incombano allo Stato membro di sbarco, ma altresì che la riduzione dei contingenti operata in conseguenza del loro superamento non gravi necessariamente sui contingenti assegnati allo Stato membro di immatricolazione dei pescherecci interessati, ove il superamento sia dovuto segnatamente all'omessa adozione, da parte dello Stato membro di sbarco, delle misure di controllo necessarie. Può, infatti, risultare opportuno stabilire che i quantitativi sbarcati o trasbordati illecitamente possano essere detratti dai contingenti assegnati allo Stato membro nel quale queste attività sono state compiute, qualora le autorità di detto Stato membro non abbiano né promosso un'azione penale o amministrativa né l'abbiano trasferita allo Stato membro di immatricolazione.

32 Peraltro, è opportuno precisare che qualsiasi decisione della Commissione in ordine alla riduzione dei contingenti di un determinato Stato membro può essere da quest'ultimo impugnata mediante ricorso per annullamento a norma dell'art. 173, primo comma, del trattato CEE.

33 Dalle considerazioni sopra svolte discende che il ricorso deve essere integralmente respinto.

Sulle spese

34 A norma dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, il soccombente è condannato alle spese se ne è stata fatta domanda. Il regno di Spagna è rimasto soccombente e quindi va condannato alle spese, comprese quelle sostenute dalla Commissione. Poiché il governo britannico non ha presentato conclusioni sulle proprie spese d'intervento, queste restano a suo carico.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

2) Il regno di Spagna è condannato alle spese, comprese quelle sostenute dalla Commissione.

3) Il Regno Unito sopporterà le proprie spese.

Due Slynn Schockweiler Koopmans

Mancini Joliet O'Higgins Rodríguez Iglesias Díez de Velasco

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 27 marzo 1990

Il cancelliere
J.-G. Giraud

Il presidente
O. Due