sbarco o del trasbordo di catture in un suo porto, di perseguirne i responsabili, con riserva di trasferire l'azione allo Stato membro di immatricolazione d'intesa con quest'ultimo, e la possibilità di imputare ai contingenti dello Stato membro che non rispetti questo obbligo le catture illecitamente sbarcate o trasbordate non possono neppur essi venire censurati, giacché non rappresentano altro che la concretizzazione della responsabilità congiunta degli Stati membri per il controllo del regime di limitazione delle catture.

RELAZIONE D'UDIENZA
presentata nella causa C-9/89 *

I — Antefatti e procedimento

1. *Sfondo normativo e antefatti della controversia*

Con il regolamento (CEE) del Consiglio 25 gennaio 1983, n. 170, che istituisce un regime comunitario di conservazione e di gestione della pesca (GU L 24, pag. 1), si è istaurata una politica comunitaria della pesca mirante ad assicurare la conservazione delle risorse alieutiche e il loro sfruttamento equilibrato. Il dodicesimo considerando sottolinea che un regime comunitario deve essere abbinato all'istituzione di un efficace regime di controllo dell'attività esercitata nei luoghi di pesca e di sbarco. In forza di questo regolamento, il totale delle catture ammissibili per la Comunità (TAC) per specie o gruppo di specie è ripartito tra gli Stati membri. L'art. 5, n. 2, dello stesso regolamento impone a questi ultimi di determinare le modalità di utilizzazione di questi contingenti. In forza dello stesso, gli Stati membri possono adottare sistemi di licenze individuali di pesca.

In sede di attuazione del regolamento n. 170/83, erano già state stabilite norme relative al controllo delle attività di pesca con regolamento (CEE) del Consiglio 29 giugno 1982, n. 2057, che istituisce alcune misure di controllo delle attività di pesca esercitate dai pescherecci degli Stati membri (GU L 220, pag. 1), più volte modificato, da ultimo con regolamento (CEE) del Consiglio 18 dicembre 1986, n. 4027 (GU L 376, pag. 4).

Sulla base dell'art. 11 del regolamento n. 170/83, il regolamento n. 2057/82 è stato sostituito dal regolamento (CEE) del Consiglio 23 luglio 1987, n. 2241, che istituisce alcune misure di controllo delle attività di pesca (GU L 207, pag. 1). Quest'ultimo regolamento opera, in conseguenza delle modifiche sopravvenute in materia di ispezione e di controllo e ai fini chiarificatori, una codificazione del regolamento n. 2057/82.

* Lingua processuale: lo spagnolo.

Le misure previste dal nuovo regolamento si propongono tra l'altro di garantire l'osservanza delle limitazioni delle possibilità di pesca; esse devono, secondo il terzo considerando, comportare disposizioni in materia di ispezione e di controllo da parte delle autorità degli Stati membri di tutti i pescherecci, compresi quelli dei paesi terzi, sia in porto che in mare, e di tutte le attività la cui ispezione dovrebbe permettere di verificare l'applicazione dello stesso regolamento, il cui art. 1 è del seguente tenore:

« 1. Per garantire l'osservanza di tutta la normativa in vigore in materia di misure di conservazione e di controllo, ogni Stato membro controlla, nel proprio territorio e nelle acque marittime soggette alla propria sovranità o giurisdizione, l'esercizio della pesca e delle attività connesse. Esso ispeziona i pescherecci e tutte le attività la cui ispezione dovrebbe consentire la verifica dell'applicazione del presente regolamento, in particolare le attività di sbarco, di vendita, di magazzinaggio del pesce e di registrazione degli sbarchi e delle vendite.

2. Se, in seguito ad un controllo o ad un'ispezione effettuata ai sensi del paragrafo 1, le autorità competenti di uno Stato membro constatano il non rispetto della normativa in vigore in materia di conservazione e di controllo, esse intentano un'azione penale o amministrativa contro il capitano del peschereccio o qualsiasi altra persona responsabile.

3. Affinché l'ispezione venga effettuata nel modo più efficace e più economico possibile, gli Stati membri coordinano le proprie attività di controllo e prendono misure che consentono alle loro competenti autorità ed alla Commissione di tenersi reciprocamente e regolarmente informate in merito all'esperienza acquisita ».

L'art. 9 del regolamento prevede in particolare l'obbligo degli Stati membri di notificare alla Commissione, anteriormente al 15 di ogni mese, i quantitativi di catture appartenenti a riserve ittiche soggette a un TAC o a contingenti sbarcati durante il mese precedente. Entro un termine di dieci giorni la Commissione deve informare gli Stati membri delle notifiche da essa ricevute da parte degli altri Stati membri. A norma dell'art. 11, le catture appartenenti a riserve soggette a contingentamento effettuate da pescherecci battenti bandiera di uno Stato membro sono imputate al contingente assegnato a detto Stato, indipendentemente dal punto di sbarco. Ogni Stato membro stabilisce la data in cui ritiene che le catture di una riserva soggetta a contingentamento abbiano esaurito il contingente assegnatogli per tale riserva. A decorrere da tale data, esso è tenuto a vietare provvisoriamente ai suoi pescherecci la pesca in tale riserva nonché la conservazione a bordo, il trasbordo e lo sbarco, mentre il divieto definitivo viene deciso dalla Commissione.

Al fine di permettere agli Stati membri di ottenere, su richiesta, informazioni più rapide e precise sugli sbarchi effettuati dai loro pescherecci in un altro Stato membro, il Consiglio ha esteso le misure di controllo sugli sbarchi negli altri Stati membri con regolamento (CEE) 7 novembre 1988, n. 3483, che modifica il regolamento n. 2241/87 che istituisce alcune misure di controllo delle attività di pesca (GU L 306, pag. 2). Infatti esso ha constatato che i pescherecci di uno Stato membro sbarcano spesso le proprie catture in uno Stato membro diverso da quello di cui battono bandiera. L'esperienza ha insegnato che quando esiste un sistema di licenze istituito dallo Stato membro di bandiera o di immatricolazione, lo stesso Stato può incontrare difficoltà nel controllare le proprie navi che sbarcano o trasbordano le loro catture in un porto o nelle acque marittime di un altro Stato membro.

Il regolamento n. 3483/88 inserisce nel testo del regolamento n. 2241/87 il nuovo articolo 9 bis, in cui è previsto un sistema di informazioni tra lo Stato membro di sbarco o di trasbordo e quello di bandiera. Su richiesta di quest'ultimo lo Stato membro di sbarco o di trasbordo fornisce informazioni sugli sbarchi o trasbordi effettuati nei propri porti. Dette informazioni riguardano il nome, il numero d'identificazione esterna del peschereccio, i quantitativi di pesce della riserva sbarcati o trasbordati dal peschereccio, nonché la data e il luogo in cui è avvenuto lo sbarco o il trasbordo, e devono essere trasmesse entro quattro giorni lavorativi dallo sbarco o dal trasbordo.

Il regolamento n. 3483/88 modifica inoltre il precedente regolamento inserendovi gli articoli da 11 bis a 11 quinques.

L'art. 11 bis vieta ai pescherecci immatricolati in uno Stato membro che subordina le attività di pesca ad un regime di concessione di licenze, di pescare, tenere a bordo, trasbordare o sbarcare senza licenza pesce soggetto a contingentamento. La Commissione e gli altri Stati membri devono essere informati del contingente in causa nonché del rilascio di una licenza, del nome e del numero di identificazione esterna e del peschereccio titolare della licenza.

L'art. 11 ter prevede la possibilità per ciascuno Stato membro di assoggettare i propri pescherecci a misure di controllo supplementari, qualora questi non abbiano rispettato le disposizioni relative alle misure di conservazione o di controllo; dette misure possono prevedere che, per un anno al massimo dalla constatazione dell'infrazione, le catture di specie appartenenti ad una riserva o ad un gruppo di riserve soggette ad un contingente assegnato a tale Stato membro possano essere sbarcate o trasbordate in un porto o entro le acque marittime di un altro Stato membro o di un paese terzo soltanto se il peschereccio abbia a bordo un documento, certificato dallo Stato membro di immatricolazione, nel quale si attesti che quest'ultimo ha proceduto all'ispezione del peschereccio durante gli ultimi due mesi. La Commissione e gli altri Stati membri devono essere informati del nome, delle lettere e dei numeri di identificazione esterna di tale peschereccio nonché del contingente di cui si tratta.

Per il caso in cui le autorità competenti dello Stato membro di sbarco o di trasbordo constatino un'infrazione, l'art. 11 quater impone loro di intentare contro il capitano della nave interessata o contro qualsiasi altra persona responsabile un'azione penale o amministrativa che potrebbe avere la conseguenza di privare effettivamente i responsabili del profitto economico dell'infrazione. Lo Stato membro interessato può trasferire l'azione relativa ad un'infrazione alle autorità competenti dello Stato membro di immatricolazione, qualora tale trasferimento possa garantire meglio il conseguimento dello scopo perseguito. L'art. 11 quater, n. 2, stabilisce che se lo Stato membro di sbarco o di trasbordo non intenta l'azione penale o amministrativa o non la trasferisce, i quantitativi sbarcati o trasbordati possono essere imputati al contingente assegnato a questo Stato membro, conformemente alla procedura detta del comitato di gestione.

2. *Procedimento*

Il ricorso del regno di Spagna è stato depositato nella cancelleria della Corte il 13 gennaio 1989.

La fase scritta del procedimento si è svolta ritualmente. Il regno di Spagna ha rinunciato al deposito di una memoria di replica.

Con ordinanze 26 aprile e 17 maggio 1989, la Corte ha ammesso la Commissione e il Regno Unito a intervenire a sostegno delle conclusioni del Consiglio.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

II — Conclusioni delle parti

Il regno di Spagna, *ricorrente*, conclude che la Corte voglia:

— annullare il regolamento del Consiglio 7 novembre 1988, n. 3483, che modifica il regolamento n. 2241/87 che istituisce alcune misure di controllo delle attività di pesca,

— condannare il Consiglio alle spese di causa.

Il Consiglio, *convenuto*, conclude che la Corte voglia:

— respingere il ricorso,

— condannare il regno di Spagna alle spese di causa.

La Commissione e il Regno Unito, intervenienti, sostengono le conclusioni del Consiglio.

III — Mezzi e argomenti delle parti

a) *Osservazioni preliminari*

Nel ricorso il *governo spagnolo* critica sostanzialmente il regolamento impugnato perché mira a trasferire allo Stato membro di sbarco responsabilità che incombono allo Stato membro di bandiera o di immatricolazione.

La *Commissione* osserva, preliminarmente, che il ricorso si fonda sull'idea che il regime previgente imponesse al solo Stato di bandiera il compito di garantire l'osservanza delle norme relative alla limitazione delle catture. Ora, tale supposizione è erronea. Al riguardo, la Commissione osserva che da sempre la politica comune della pesca impone il principio della responsabilità congiunta degli Stati membri per l'applicazione delle misure di controllo. Attesa l'importanza dell'efficacia del sistema di controllo a livello comunitario, la violazione delle norme di controllo dovrebbe essere perseguita a livello comunitario, come già si prevede nel combinato disposto dell'art. 11 ter e dell'art. 1 bis, integrato dal nuovo art. 11 quater del regolamento n. 2241/87. Se la disciplina comunitaria considera infrazione non soltanto la cattura, ma anche la detenzione a bordo, il trasbordo o lo sbarco del pesce illegalmente catturato, lo Stato membro nelle cui acque o nel cui territorio sono avvenute tali operazioni è tenuto a promuovere l'azione, anche se le catture siano state effettuate al di fuori delle acque soggette alla sua sovranità o alla sua giurisdizione.

Un superamento del contingente è dovuto vuoi al fatto che la pesca non è stata tempestivamente vietata vuoi alla circostanza che i pescherecci continuano a pescare e sbarcare

o trasbordare illegalmente, a causa dell'inefficienza del sistema di sanzioni. Le conseguenze per lo Stato membro di bandiera sono assai gravi: instaurazione di un procedimento per infrazione, compensazione agli Stati membri danneggiati tramite l'imputazione a contingenti futuri e revoca del finanziamento comunitario per le specie rientranti nell'organizzazione comune di mercato e le catture in eccesso rispetto al contingente nazionale. Questo è il motivo per cui la Commissione ritiene indispensabile, ai fini dello sviluppo della politica della pesca, il concorso di tutti gli Stati membri al funzionamento del sistema di controllo.

Il *governo britannico* fa rilevare che sul piano pratico gli Stati membri di immatricolazione di pescherecci che procedono con frequenza allo sbarco in un altro Stato membro non erano informati, né sufficientemente né rapidamente, di tali sbarchi e né erano a conoscenza, o lo erano troppo tardi, dello sfruttamento eccessivo dei loro contingenti. Il problema è stato aggravato da una prassi, detta « quota hopping », in essere per pescherecci immatricolati in uno Stato membro, le cui catture sono imputate ai contingenti di quest'ultimo, ma che hanno proprietari ed esercenti che in realtà sono cittadini di un altro Stato membro, nei cui porti le catture vengono spesso sbarcate. Il Regno Unito, in particolare, ha dovuto affrontare particolari difficoltà create da una consistente flotta di pescherecci immatricolati nel Regno Unito, la cui proprietà fa però capo a imprese spagnole che sbarcano le loro catture in Spagna.

b) *Le informazioni da fornire a cura dello Stato membro di sbarco (art. 9 bis)*

Il *governo spagnolo* fa rilevare che con l'obbligo di fornire informazioni relative agli sbarchi e ai trasbordi entro un termine di quattro giorni lavorativi si pongono tutte le operazioni di controllo della pesca a carico dello Stato membro nel quale questi sbarchi vengono effettuati. Lo Stato membro che accolga un numero di pescherecci maggiore rispetto ad altri deve così sopportare gli oneri finanziari delle misure di controllo ed è costretto a creare nuovi strumenti di controllo. A ciascuno Stato membro tuttavia incombe la responsabilità del controllo dei contingenti assegnatigli; un simile obbligo non può essere trasferito ad un altro Stato membro.

Il *Consiglio*, il *governo britannico* e la *Commissione* sostengono che le censure mosse dal governo spagnolo sono di natura politica piuttosto che giuridica e non possono costituire motivo di annullamento ai sensi dell'art. 173 del trattato CEE.

Il *Consiglio* peraltro sottolinea che la Corte, nella sentenza 30 settembre 1982 (causa 317/81, Howe & Bainbridge, Racc. pag. 3257), ha affermato che le difficoltà causate dall'applicazione di una norma comunitaria, benché possano incidere sull'interpretazione della stessa, non sono tali da inficiarne la validità. Nella sentenza 25 maggio 1982 (causa 96/81, Commissione/Paesi Bassi, Racc. pag. 1791), la Corte ha sottolineato inoltre che gli Stati membri sono tenuti, in forza dell'art. 5 del trattato CEE, a facilitare alla Commissione l'assolvimento dei suoi compiti, consistenti soprattutto nel vigilare sull'applicazione delle norme comunitarie.

Il *governo britannico* aggiunge che l'obbligo degli Stati membri di registrare e verificare le catture sbarcate nei loro territori da tutti i pescherecci della Comunità era antecedente l'entrata in vigore del controverso art. 9 bis:

esso già discendeva dagli art. 1 e 9 (rimasti immutati) del regolamento n. 2241/87.

La *Commissione* osserva che incombe allo Stato membro di immatricolazione stabilire la data in cui ritiene esaurito il proprio contingente, in base alle informazioni sulle catture di ogni peschereccio che gli pervengano da varie fonti. L'art. 9 bis gli consente di verificare l'esattezza delle informazioni ricevute direttamente dai propri pescherecci conformemente al regolamento (CEE) della Commissione 22 settembre 1983, n. 2807, che stabilisce le modalità di registrazione delle informazioni fornite sulle catture di pesci da parte degli Stati membri (GU L 276, pag. 1). Tale data è nondimeno rilevante per lo Stato membro di immatricolazione, che potrà vietare provvisoriamente ai suoi pescherecci la pesca in una o più riserve ittiche. Stante la sproporzione tra le conseguenze di un inadempimento e gli strumenti di controllo di cui disponeva lo Stato membro di bandiera prima dell'adozione del regolamento n. 3384/88, l'art. 9 bis è indispensabile per garantire un sistema di controllo efficace.

c) *Il controllo della licenza da parte di un altro Stato membro (art. 11 bis)*

Il *governo spagnolo* sostiene che, attribuendosi a uno Stato membro diverso da quello di bandiera la competenza a controllare il possesso delle licenze, risulta sensibilmente alterato il sistema generale delle licenze. Ai sensi dell'art. 5, n. 2, del regolamento n. 170/83, spetta agli Stati membri la determinazione delle modalità di utilizzazione dei loro contingenti nonché la fissazione delle condizioni per il rilascio delle licenze. L'art. 11 bis « comunitarizza » il sistema delle licenze, facendo obbligo allo Stato membro di sbarco di assolvere alla funzione di controllore di un sistema di licenze creato da un altro Stato membro. La responsabilità di uno Stato membro per l'attuazione del proprio sistema di licenze non può tuttavia essere trasferita ad un altro Stato membro.

Il *Consiglio*, il *governo britannico* e la *Commissione* osservano che, come la Corte ha ribadito nella sentenza 5 maggio 1981 (causa 804/79, Commissione/Regno Unito, Racc. pag. 1045), la competenza ad adottare, nell'ambito della politica comune della pesca, i provvedimenti destinati alla conservazione delle risorse ittiche è riservata alla Comunità. I sistemi di licenze di pesca costituiscono semplici tecniche di gestione del regime comunitario dei contingenti, rientranti nel novero delle misure di gestione espressamente previste dall'art. 5, n. 2, del regolamento n. 170/83. Conseguentemente, le modalità di utilizzazione dei contingenti fissate da discipline nazionali vengono adottate nell'esercizio di una competenza comunitaria delegata agli Stati membri. Tale situazione giuridica, secondo le tre parti di cui trattasi, fa sì che il comportamento del governo spagnolo sia in contrasto col principio della solidarietà comunitaria, che vuole che gli Stati membri si prestino reciproca assistenza nell'applicazione del diritto comunitario.

d) *Il controllo supplementare dei pescherecci « recidivi » (art. 11 ter)*

Secondo il *governo spagnolo*, l'art. 11 ter impone al peschereccio che abbia compiuto un'infrazione delle norme comunitarie o nazionali, di far ritorno nello Stato membro di bandiera, prima di poter procedere alla vendita delle proprie catture di uno Stato membro diverso da quello di immatricolazione, per sottoporsi ad un'ispezione ed ottenere quindi il documento che gli consentirà di

sbarcare e vendere il proprio carico nel porto di sua scelta.

I frutti della pesca marittima vanno considerati interamente ottenuti in un paese dal momento in cui sono estratti dal mare da pescherecci immatricolati in questo paese. Lo sbarco e la vendita di pesce da un peschereccio nel porto di uno Stato membro diverso da quello di bandiera costituisce pertanto esportazione. Stando così le cose, l'art. 11 ter, creando ostacoli all'esportazione di pesce da parte di pescherecci cosiddetti recidivi, integra una misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa all'esportazione, vietata dall'art. 34 del trattato CEE.

Tale è del pari, secondo il governo spagnolo, il punto di vista sostenuto dalla Commissione nelle osservazioni presentate nella causa C-216/87, The Queen/Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Jaderow (in prosieguo: la « causa Jaderow »), sentenza 14 dicembre 1989, Racc. pag. 4509. Una normativa britannica che subordina il rilascio delle licenze di pesca alla condizione di sbarcare e vendere il 50% delle catture in un porto britannico va considerata, secondo la Commissione, misura di effetto equivalente incompatibile con l'art. 34 del trattato CEE. È pur vero che, secondo una giurisprudenza costante, l'art. 34 riguarda i provvedimenti nazionali che hanno lo scopo o l'effetto di restringere specificamente le correnti di esportazione e di stabilire così una disparità di trattamento tra il commercio interno dello Stato membro e il suo commercio di esportazione, in modo da garantire un particolare vantaggio alla produzione nazionale o al mercato interno dello Stato interessato. Non di meno, nella causa Jaderow, lo scopo e l'effetto del provvedimento britannico sono proprio quelli di garantire un vantaggio economico al Regno Unito, favorendo l'industria e l'occupazione in questo paese.

L'art. 11 ter persegue un identico obiettivo. I proprietari di pescherecci non possono infatti beneficiare dell'esistenza di prezzi più elevati offerti in Stati membri diversi dallo Stato di bandiera. La controversa disposizione è quindi incompatibile col principio della libera circolazione delle merci.

Il *Consiglio*, il *governo britannico* e la *Commissione* ritengono che l'art. 11 ter non integri una misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa all'esportazione. La posizione sostenuta dalla Commissione nella causa 216/87, Jaderow, non può essere fatta valere per giungere a una conclusione opposta. In quel caso, si trattava di una normativa nazionale che impediva, per una quantità determinata, ogni esportazione diretta verso altri Stati membri e mirava a far sì che i pescherecci esercitassero le loro attività a partire dal Regno Unito. Per contro, l'art. 11 ter prevede solo la possibilità che i pescherecci siano obbligati a munirsi di un documento attestante che sono stati assoggettati ad ispezione negli ultimi due mesi; inoltre, esso si applica solo a pescherecci che abbiano già commesso infrazioni. Una simile condizione, imposta ad un limitato gruppo di pescherecci, non è sproporzionata rispetto allo scopo perseguito, ossia quello di porre in essere un controllo più severo.

Inoltre, secondo la giurisprudenza della Corte, l'art. 34 del trattato CEE riguarda i provvedimenti nazionali che hanno lo scopo o l'effetto di restringere specificamente le correnti di esportazione e di stabilire così una disparità di trattamento tra il commercio interno di uno Stato membro e il suo commercio di esportazione, a detrimento della produzione o del commercio di altri Stati membri. Perché sussista violazione del-

l'art. 34 del trattato, il provvedimento nazionale deve perseguire un obiettivo protezionistico, mentre è escluso che l'art. 11 ter possa essere qualificato in questi termini.

Il *governo britannico* soggiunge che possono essere effettuate ispezioni ad intervalli di due mesi nello Stato membro d'immatricolazione, qualora i pescherecci interessati debbano in un dato momento recarsi in questo Stato membro per altri motivi, come il cambio dell'equipaggio o il rifornimento.

e) *Le azioni intentate dallo Stato membro di sbarco (art. 11 quater)*

Il *governo spagnolo* sostiene che uno Stato membro non è competente a reprimere infrazioni commesse al di fuori del suo territorio da pescherecci battenti bandiera straniera. La legge spagnola è, per sua stessa disposizione, applicabile solo nel territorio spagnolo.

Inoltre, la sanzione della perdita di una parte del contingente, prevista dall'art. 11 quater per l'omessa proposizione delle azioni, costituisce una misura eccessiva rispetto all'obiettivo perseguito. Ad ogni Stato membro incombe la gestione dei propri contingenti e la garanzia della corretta applicazione del sistema delle licenze. Non si possono infliggere sanzioni ad un altro Stato membro per un comportamento ad esso non imputabile.

La procedura di fissazione dei quantitativi di pesce da imputare al contingente dello Stato membro di sbarco viene attivata su istanza dello Stato membro di immatricolazione, che è l'unico a poter richiedere l'intervento della Commissione. Tuttavia uno Stato membro non può vedersi infliggere una sanzione così grave quale conseguenza di una decisione adottata dalla Commissione secondo la procedura del comitato di gestione. Il trattato CEE ha istituito, negli artt. 169 e 170, un procedimento per inadempimento degli obblighi comunitari, e queste disposizioni prevedono garanzie procedurali. Ne consegue che è inammissibile un procedimento che dipenda unicamente da un atto d'impulso di uno Stato membro.

Il *Consiglio*, il *governo britannico* e la *Commissione* fanno rilevare che l'art. 11 quater non viola alcuna regola di competenza né collide col sistema del trattato. La circostanza che l'art. 11 quater imponga un compito di controllo supplementare allo Stato membro di sbarco dipende dal principio di cooperazione e di ripartizione delle responsabilità, che sorregge la politica comune della pesca.

Il governo spagnolo ha esposto una concezione erronea dell'art. 11 quater, asserendo che esso obbliga gli Stati membri di sbarco a infliggere sanzioni ai pescherecci che hanno commesso infrazioni. Questo articolo crea piuttosto un obbligo di agire in giudizio, in conformità al principio posto dall'art. 1, n. 2, del regolamento n. 2241/87. Le azioni in parola devono essere esperite secondo le norme nazionali proprie dello Stato membro di sbarco, nel rispetto della ripartizione delle competenze tra la Comunità e gli Stati membri. Si è prevista del resto una soluzione alternativa, in quanto lo Stato di sbarco può trasferire l'azione allo Stato di immatricolazione.

La concezione strettamente territoriale del potere sanzionatorio, difesa dal governo spagnolo, è incompatibile con il principio della « lex loci delicti commissi » di diritto internazionale in materia di responsabilità

per fatto illecito. A stregua della disciplina della politica comune della pesca, atto essenziale non è la cattura, bensì lo sbarco o il trasbordo. Di conseguenza, esiste un nesso sostanziale tra il luogo dell'illecito e la legge che in linea di principio dovrà essere applicata, quella dello Stato di sbarco. Del resto, la legge spagnola n. 53/1982, relativa alle infrazioni in materia di pesca, prevede espressamente che essa si applica a tutti gli illeciti amministrativi commessi in materia di pesca nelle acque rientranti nella giurisdizione spagnola.

Nella fattispecie, la ratio della norma è quella di assicurare un'uniforme applicazione del diritto comunitario, in particolare delle misure di controllo. Secondo la sentenza 21 settembre 1983 (cause riunite da 205/82 a 215/82, Deutsche Milchkontor, Racc. pag. 2633), gli Stati membri devono garantire nel loro territorio l'attuazione della normativa comunitaria. Qualora il diritto comunitario non contenga norme comuni, le autorità nazionali devono agire applicando i criteri del loro diritto nazionale in modo da contemperare gli stessi con le esigenze del diritto comunitario. Secondo la costante giurisprudenza della Corte, il principio di proporzionalità impone che gli atti delle istituzioni comunitarie non eccedano i limiti di quanto è opportuno e necessario per raggiungere lo scopo perseguito. Nessuna soluzione alternativa può garantire il rispetto del regime dei contingenti di pesca: l'imputazione dei quantitativi al contingente dello Stato membro di sbarco risulta essere la soluzione più appropriata in quanto direttamente connessa allo scopo perseguito.

La procedura del comitato di gestione, prevista per la riduzione di un contingente in caso di violazione dell'art. 11 quater, non è in contrasto con gli artt. 169 e 170 del trattato CEE, intanto, perché l'imputazione al contingente dello Stato membro di sbarco non ha carattere di sanzione, ma va considerata misura di gestione, così come quella già prevista dall'art. 11 quater. Se uno Stato membro ha tollerato sbarchi illeciti, la gestione dei contigenti dello Stato membro di immatricolazione rimane inefficace; in tale ipotesi, allo Stato membro di sbarco, responsabile del superamento del contingente, deve potersi imputare l'eccedenza sul suo stesso contingente. Quanto alla procedura del comitato di gestione, si deve rilevare che essa si applica del pari alle riduzioni dei contingenti degli Stati membri in caso di cessazione dell'attività di pesca ordinata dalla Commissione; è prevista la consultazione dei due Stati membri interessati. Ne consegue che sono state previste tutte le garanzie dirette alla tutela degli interessi dello Stato di sbarco.

T. Koopmans
giudice relatore