CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE MARCO DARMON

presentate il 27 ottobre 1993 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. La causa sulla quale oggi siete chiamati a pronunciarvi presenta la caratteristica, inedita a mia conoscenza, di riguardare un ricorso per annullamento proposto da un soggetto di uno Stato terzo contro una lettera della Commissione indirizzata al rappresentante del Regno di Svezia presso le Comunità europee. Tale particolarità spiega da sola i due motivi di irricevibilità sollevati dalla Commissione.

2. Prima di analizzarli, occorre riassumere il contesto di fatto e di diritto in cui la lite si inserisce, rinviando alla relazione d'udienza [1] per un'esposizione più diffusa.

3. Ai sensi di un accordo in data 21 marzo 1977, la Comunità economica europea e il governo svedese si sono attribuiti reciprocamente diritti a beneficio delle rispettive navi da pesca sulle loro zone esclusive di pesca (art. 1), diritti limitati peraltro a quote di cattura fissate annualmente (art. 2) e subordinate, all'occorrenza, al rilascio di licenze di pesca (art. 3).

4. Ciascuna parte deve fare rispettare l'accordo da parte delle navi appartenenti alla sua giurisdizione (art. 5, n. 1), e può prendere verso le imbarcazioni dell'altra parte le misure che siano necessarie al rispetto di queste disposizioni (art. 5, n. 2).

5. È istituita una procedura di consultazione e, eventualmente, di arbitraggio, al fine di rimediare alle controversie che possono sorgere nell'interpretazione o applicazione dell'accordo (art. 7).

6. Questo è stato approvato col regolamento del Consiglio 27 giugno 1980, al quale è allegato [2].

* Lingua originale: il francese.

1 — I — Sfondo giuridico.

2 — Regolamento (CEE) del Consiglio 27 giugno 1980, n. 2209, relativo alla conclusione dell'accordo sulla pesca tra la Comunità economica europea e il governo svedese (GU L 226, pag. 1).

7. Col regolamento 20 dicembre 1990 [3] il Consiglio ha stabilito le condizioni che devono rispettare le imbarcazioni svedesi che esercitano l'attività di pesca nelle acque comunitarie, e la cui violazione comporta il ritiro della licenza di pesca per una durata massima di dodici mesi.

8. Il 10 dicembre 1991 il peschereccio svedese «Lavön», di proprietà della società di diritto svedese Fiskano AB (in prosieguo: la «Fiskano»), veniva sottoposto dalle autorità olandesi (Algemene Inspectie Dienst) a un controllo, dal quale emergeva che esso non era compreso nell'elenco delle imbarcazioni beneficianti di una licenza di pesca. Tali autorità ne informavano la Commissione, che confermava tale stato di fatto.

9. Essa scriveva quindi il 19 febbraio 1992 all'ambasciatore di Svezia presso le Comunità europee informandolo che il Lavön «resosi responsabile di attività di pesca illegali (...) non sarebbe stato preso in considerazione per il rilascio di una nuova licenza di pesca» [4] per un periodo di dodici mesi a partire dal 15 dicembre 1991, in applicazione dell'art. 3, nn. 7 e 8, del regolamento sopra citato.

10. Le autorità svedesi inviavano copia della lettera alla Fiskano e il 30 marzo 1992 questa inoltrava alla Commissione un reclamo, rigettato con lettera 5 maggio 1992.

11. Il presente ricorso è diretto contro la lettera 19 febbraio 1992.

12. Come già detto, a mio parere, la Commissione solleva due motivi di irricevibilità, senza peraltro distinguerli. Il primo riguarda la natura dell'atto impugnato, l'altro il duplice requisito che l'atto riguardi direttamente e individualmente la ricorrente.

13. Prima di affrontare il primo motivo, ricordo che, per quanto riguarda il criterio formale, la vostra giurisprudenza non si è mai appiattita sulla qualificazione dell'atto data dall'istituzione che lo adotta, ma, al contrario, ha sempre proceduto ad esaminarlo per definirne la vera natura.

14. Così, nella sentenza Fédération charbonnière de Belgique/Alta Autorità [5] avete ritenuto che una lettera dovesse essere qualificata come decisione quando

3 — Regolamento (CEE) n. 3929/90, che stabilisce, per il 1991, talune misure di conservazione e di gestione delle risorse ittiche da applicare alle navi battenti bandiera svedese (GU L 378, pag. 48).

4 — Allegato 1 al ricorso.

5 — Sentenza 16 luglio 1956 (causa 8/55, Racc. pag. 195).

«L'Alta Autorità ha in tal modo inequivocabilmente stabilito sin d'ora quale atteggiamento assumerà qualora le condizioni indicate al punto 2, d), della lettera si verifichino» [6].

15. Sempre a titolo preliminare, ricordo ancora che la circostanza che all'origine della lettera vi sia un accordo internazionale non la sottrae alla vostra valutazione e al vostro controllo.

16. Così, avete indicato nella sentenza Haegeman [7] che un accordo concluso dal Consiglio era:

«(...) un atto compiuto da una delle istituzioni (...)» [8]

di modo che

«(...) le sue disposizioni formano, dal momento della sua entrata in vigore, parte integrante dell'ordinamento comunitario» [9],

soggetto pertanto alla vostra competenza quanto all'interpretazione.

17. Inoltre, nel parere 1/75 [10], avete rilevato che:

«Potendosi interpellare la Corte di giustizia, sia direttamente, in forza degli artt. 169 e 173 del Trattato, sia in via pregiudiziale, sul punto se la stipulazione di un accordo rientri nella sfera di competenza della Comunità e se, eventualmente, tale competenza sia stata esercitata conformemente alle disposizioni del Trattato, questioni che in linea di massima sono soggette al sindacato della Corte, si deve ammettere che la Corte può essere interpellata su questi punti a titolo preventivo come contemplato dall'art. 228» [11].

18. È alla luce di queste considerazioni che va analizzata la tesi difesa dalla Commissione, secondo la quale la lettera in questione non può essere impugnata dalla ricorrente perché, essendo indirizzata a uno Stato terzo, si colloca sul piano delle relazioni tra due enti sovrani, e non può quindi riguardarla direttamente e individualmente. Trattandosi di un rapporto tra Stati, essa non può essere qualificata «decisione», ma sarebbe una semplice proposta di sanzione emanata dalla Commissione, la cui valutazione dipenderebbe solo dalle autorità svedesi.

6 — Pag. 220.
7 — Sentenza 30 aprile 1974 (causa 181/73, Racc. pag. 449).
8 — Punto 3-5 della motivazione in diritto.
9 — Punto 3-5 della motivazione in diritto.
10 — Parere 11 novembre 1975, Racc. pag. 1355.
11 — Pag. 1361.

19. La confutazione di tale tesi si basa sull'interpretazione delle disposizioni rilevanti dell'accordo e dei regolamenti in vigore alla data della constatazione dell'infrazione.

20. Se, come giustamente nota la Commissione, l'accordo prevede all'art. 5, n. 1, che ciascuna parte deve fare rispettare alle proprie imbarcazioni i termini di esso e delle altre disposizioni regolamentari, cionondimeno né la Comunità né la Svezia hanno inteso rinunciare alle rispettive competenze relative all'osservanza, da parte delle navi dell'altro contraente, della disciplina applicabile.

21. L'art. 5, n. 2, dispone infatti che:

«Nella zona sotto la propria giurisdizione di pesca, ciascuna parte può prendere tutte le misure, conformi con il diritto internazionale, necessarie per garantire il rispetto delle disposizioni del presente accordo da parte delle navi dell'altra parte».

22. Quando una nave non rispetta tali obblighi, l'una e/o l'altra parte può adottare contro di essa una sanzione, senza con ciò interferire nella sovranità dell'altra.

23. Si tratta, al contrario, del consolidato principio di diritto internazionale pubblico della sovranità territoriale — il territorio essendo costituito, nella fattispecie, dalla zona esclusiva di pesca — concetto riconosciuto, in questi termini, dalla Corte permanente di giustizia internazionale nella famosa sentenza Lotus del 7 settembre 1927 [12]:

«(...) il limite originario che il diritto internazionale impone allo Stato è quello di escludere — salva l'esistenza di una regola permissiva contraria — ogni esercizio della propria potestà sul territorio di un altro Stato» [13].

24. Orbene, nessuna delle parti ha inteso abdicare alla propria competenza esclusiva all'interno dei propri limiti territoriali.

25. È proprio questo il concetto ripreso dal regolamento n. 3929/90 che, all'art. 3, n. 8, abilita la Commissione, per conto della Comunità, a rifiutare la licenza alle navi svedesi che violano il regolamento, salva la possibilità, prevista dall'art. 4, secondo comma, di sottoporre

12 — Raccolta delle sentenze, pareri consultivi e ordinanze della Corte permanente di giustizia internazionale, n. 9, serie A, pag. 1.

13 — Pag. 18.

«alla Svezia, in nome della Comunità, i nomi e le caratteristiche dei pescherecci svedesi che non sono autorizzati a pescare nella zona di pesca comunitaria il mese o i mesi successivi, in seguito ad un'infrazione delle norme comunitarie».

26. Quindi il regolamento, in conformità peraltro all'accordo, autorizza la Commissione, da una parte, ad annullare o rifiutare la licenza di pesca a una nave che abbia violato una disposizione, oppure, dall'altra, a proporre semplicemente la sanzione alla Svezia.

27. Tuttavia, nell'ambito dell'accordo, non spettava eventualmente al Regno di Svezia contestare la «decisione», dato che è prevista una procedura di consultazione e arbitrato in caso di «controversie sull'interpretazione e sull'applicazione del presente accordo» [14]?

28. La Commissione ammette che questa disposizione non ha lo scopo di «applicarsi alla gestione corrente dell'accordo» [15].

29. Condivido questa analisi.

30. A tale proposito, occorre qui richiamare la vostra sentenza Adams/Commissione [16], pronunciata in una causa nella quale il ricorrente, condannato in Svizzera per aver rivelato alla Commissione informazioni riservate relative a pratiche contrarie alla concorrenza della società Hoffmann-La Roche, rimproverava alla Commissione di non aver fatto ricorso al comitato misto istituito nell'ambito dell'accordo di libero scambio tra la Comunità e la Svizzera.

31. In quell'occasione avevate rilevato

«(...) che la decisione [se] sottoporre o meno la cosa al comitato misto può essere adottata *unicamente* per la tutela degli *interessi generali* della Comunità, in seguito ad una valutazione essenzialmente politica che il singolo non può impugnare in giudizio» [17].

32. Allo stesso modo, la procedura di cui all'art. 7 non ha lo scopo di trattare le conseguenze di una decisione individuale, ma solo quello di regolare i conflitti che possono eventualmente nascere direttamente tra le parti, con particolare riferimento alla conservazione delle risorse ittiche (metodi di cattura) o alle zone protette.

14 — Art. 7, n. 2.

15 — Nella traduzione francese della duplica, pag. 6.

16 — Sentenza 7 novembre 1985 (causa 53/84, Racc. pag. 3595).

17 — Punto 15, il corsivo è mio.

33. Essendo la Comunità legittimata a vietare che il Lavön fosse preso in considerazione per il rilascio di una licenza, occorre esaminare, da una parte, se nel caso di specie la lettera costituisca una decisione ai sensi dell'art. 173, secondo comma, e, dall'altra, se, pur essendo indirizzata al Regno di Svezia, riguardi direttamente e individualmente la ricorrente.

34. Sia nei propri scritti, sia durante la procedura orale, la Commissione ha sostenuto che la lettera non poteva essere interpretata come un divieto di concedere una licenza, ma solo come una proposta di diniego della licenza stessa, cosicché non sarebbe stato possibile considerarla:

«(...) come un atto emanante dall'organo competente, destinato a produrre effetti giuridici, che costituisca lo stadio finale dell'iter interno e che statuisca definitivamente in una forma atta a farne identificare la natura» [18].

35. Tuttavia, è necessario constatare che i termini stessi della lettera non accordano alcun potere discrezionale alle autorità svedesi, ma le informano puramente e semplicemente della sospensione del rilascio di licenze al Lavön per dodici mesi. Si tratta quindi, come dimostrato ancora dal riferimento espresso che figura nella lettera stessa, di un atto adottato in applicazione dei nn. 7 e 8 dell'art. 3, e non di una proposta presentata ai sensi dell'art. 4, secondo comma.

36. Sembra d'altronde che il governo svedese abbia interpretato così la lettera, dato che si è limitato a inviarne copia alla ricorrente.

37. Visto che si tratta di una decisione, può la ricorrente ritenere che essa la riguardi direttamente e individualmente?

38. A detta della Commissione, le autorità svedesi avevano deciso che il Lavön non avrebbe potuto fruire di una licenza di pesca per l'anno 1992 già prima dell'invio della lettera in questione, in quanto la nave non compariva nell'elenco di base annuale, inviatole il 17 gennaio 1992, delle navi battenti bandiera svedese per le quali le autorità sollecitavano una licenza per l'anno in questione.

39. Sarebbe allora il rifiuto delle autorità svedesi di inserire la nave nell'elenco annuale, e non la decisione della Commissione, a recare pregiudizio alla ricorrente, e quindi l'atto del quale essa persegue l'annullamento non la riguarderebbe direttamente.

18 — Sentenza 16 giugno 1966, causa 54/65, Compagnie des Forges de Châtillon/Alta Autorità (Racc. pag. 381, in particolare pagg. 394 e 395).

40. A tal proposito, ricordo che la vostra giurisprudenza subordina la ricevibilità di questo tipo di ricorso all'interesse del ricorrente all'annullamento dell'atto impugnato [19].

41. Incombe quindi alla Commissione dimostrare che l'elenco annuale ha un carattere definitivo e impedisce assolutamente che una nave non inclusavi all'origine possa successivamente fruire di una o più licenze mensili. Le mere allegazioni della Commissione al riguardo non sono confortate dal tenore dell'accordo né dal regolamento.

42. Inoltre il resoconto delle conclusioni sottoscritto dalla Comunità e dalla delegazione svedese [20] e destinato a disciplinare le licenze del 1991 dispone che «le richieste di modifica degli elenchi di base possono essere presentate in qualsiasi momento e sono trattate al più presto» (punto 2, paragrafo 2, ultima frase). Ho pure constatato, in proposito, che nell'elenco del mese di dicembre 1991 compariva per la prima volta, per la zona IV, la nave GG 229 «Bristol», assente dall'elenco dell'anno 1991 [21].

43. Infine, la stessa intitolazione dell'elenco di base non permette di affermarne l'immutabilità, essendo del seguente tenore:

«L'elenco di base delle navi svedesi che *intendono* pescare nelle acque comunitarie nel 1992» [22]

mentre l'elenco mensile comporta una domanda formale di licenza [«navi svedesi *che chiedono il permesso* (...)»] [23].

44. Se ne deduce che la lettera in questione ha potuto recare pregiudizio alla ricorrente, privandola, quantomeno, della possibilità di essere iscritta.

45. Poiché le autorità svedesi non disponevano di alcun potere discrezionale sulla decisione della Commissione, essa riguardava direttamente la ricorrente.

46. Venendo alla nozione di «riguardare individualmente», così l'avete definita nella causa Plaumann [24]

«Chi non sia destinatario di una decisione può sostenere che questa lo riguarda individualmente soltanto qualora il provvedimento lo tocchi a causa di determinate qualità

19 — V. in questo senso la sentenza 29 giugno 1978, causa 77/77, BP/Commissione (Racc. pag. 1513, punto 13).

20 — Allegato alla controreplica.

21 — Allegati 1 e 2 alla memoria difensiva.

22 — Allegato 6 alla memoria difensiva, il corsivo è mio.

23 — Allegato 8 alla memoria difensiva, il corsivo è mio.

24 — Sentenza 15 luglio 1963, causa 25/62 (Racc. pag. 195).

personali, ovvero di particolari circostanze atte a distinguerlo dalla generalità, e quindi lo identifichi alla stessa stregua dei destinatari» [25].

47. Basterà constatare che la decisione riguarda il Lavön, e nessun'altra nave.

48. Pertanto, vi propongo di rigettare l'eccezione di irricevibilità.

49. In fase di replica, la ricorrente ha sollevato un'eccezione di invalidità, per il fatto che il Consiglio non sarebbe stato competente ad adottare il regolamento n. 3929/90 in quanto questo commina una sanzione e il Consiglio avrebbe violato il Trattato delegando alla Commissione il potere di applicarla.

50. La Commissione chiede il rigetto dell'eccezione giusta l'art. 42, n. 2, del regolamento di procedura, che osta alla deduzione di nuovi motivi in corso di causa a meno che questi «si basino su elementi di diritto e di fatto emersi durante il procedimento».

25 — Pag. 220.

51. Nel corso della procedura orale, la ricorrente ha allegato che l'errato riferimento nella lettera in questione le avrebbe impedito di sollevare, all'origine, l'eccezione all'atto del ricorso.

52. Tale argomentazione non convince.

53. È vero che la lettera in questione fonda l'interdizione del rilascio di una licenza di pesca sul regolamento (CEE) n. 3939/90 anziché sul n. 3929/90.

54. Tuttavia non può ritenersi che tale errore di numerazione abbia impedito alla ricorrente di sollevare all'origine l'eccezione di invalidità, in quanto, per permettere a un operatore economico di diligenza ordinaria di prendere conoscenza del tenore del regolamento, bastava il corretto riferimento alla data e al numero di pubblicazione della Gazzetta ufficiale delle Comunità europee.

55. In più, nella lettera si fa rinvio al successivo regolamento (CEE) n. 3885/91 (GU L 367 del 31 dicembre 1991), che è praticamente identico al precedente, eccezione fatta per l'anno di applicazione e le quote assegnate. La facoltà di imporre un'interdizione ai sensi dell'art. 3, nn. 7 e 8, è rimasta immutata nei suoi termini. D'altronde, nel

ricorso, la Fiskano fa riferimento a quest'ultimo regolamento, senza sollevare al riguardo alcuna eccezione di invalidità.

56. L'eccezione d'invalidità va conseguentemente dichiarata irricevibile.

57. Passo ora al merito.

58. La ricorrente invoca la violazione da parte della Commissione dei diritti della difesa e del principio di proporzionalità, oltre che la mancanza di motivazione della decisione impugnata.

59. Prima di esaminare tali allegazioni, è opportuno ricordare che ciascuna delle parti dispone di competenze distinte nell'ambito dell'accordo. Il Regno di Svezia forma a sua discrezione l'elenco delle navi per le quali chiede il rilascio delle licenze che consentono di pescare nelle acque comunitarie, licenze che la Commissione rilascerà senza avere il diritto di sindacare le proposte, purché non riguardino navi cui essa ha imposto un'interdizione per infrazione all'accordo o ai regolamenti.

60. La Commissione ha giustamente osservato che non le compete verificare il modo in cui il Regno di Svezia, nell'esercizio della sua sovranità, ripartisce le licenze, e che, di conseguenza, essa non può conoscere i motivi per cui tale Stato ha proposto una nave piuttosto che un'altra per il rilascio di una licenza mensile.

61. Le cose stanno diversamente tuttavia, per le decisioni emanate dalla Commissione stessa.

62. Infatti, risulta dalla vostra giurisprudenza che

«(...) ogni amministrazione, qualora adotti un provvedimento atto a ledere gravemente interessi individuali, deve porre l'interessato in grado di far conoscere il proprio punto di vista» [26]

e che

«(...) il rispetto dei diritti della difesa in qualsiasi procedimento instaurato a carico di una persona e che possa sfociare in un atto per essa lesivo costituisce un principio fondamentale del diritto comunitario e va

26 — Sentenza 27 ottobre 1977, causa 121/76, Moli/Commissione (Racc. pag. 1971, punto 20).

garantito anche se non v'è una normativa specifica» [27].

63. La portata di un principio così generale, affermato in particolare nella sentenza Hoffmann-La Roche [28], non può variare con la natura della decisione sottoposta al vostro sindacato, in quanto si tratta di una soglia minima di garanzia, che non può quindi essere frazionata in funzione dello specifico procedimento istruito.

64. La Commissione non nega di non avere ascoltato la ricorrente prima di adottare la decisione in causa ma giustifica tale «omissione» con il carattere internazionale dell'accordo concluso tra il Regno di Svezia e la Comunità.

65. Questo argomento è già stato analizzato nell'ambito dell'esame d'irricevibilità. Mi limiterò, pertanto, a ripetere che, trattandosi di un atto di un'istituzione comunitaria destinato a produrre effetti giuridici nei confronti della ricorrente, dovevano essere rispettate tutte le garanzie, in particolare processuali.

66. Nel caso di specie, ciò non è avvenuto perché la Fiskano non ha potuto esprimersi sulle accuse mossele prima che fosse adottata la decisione controversa.

67. Tuttavia, non vi inviterò ad annullare la decisione sulla base di tale motivo, poiché

«perché una tale violazione dei diritti della difesa comporti un annullamento, occorre tuttavia che, in mancanza di tale irregolarità, il procedimento potesse condurre ad un risultato differente» [29].

68. Senza pretendere dalla Fiskano la prova che essa deteneva una licenza al momento in cui venne constatata l'infrazione, si sarebbe potuta prendere in considerazione un'attestazione delle competenti autorità svedesi sull'attribuzione di una licenza per il mese considerato.

69. La Fiskano non ha prodotto un tale documento, ma si è limitata a postulare che, poiché all'inizio del 1990 era stata autorizzata a pescare nelle acque comunitarie, la Commissione aveva un «obbligo del tutto particolare di raccogliere scrupolosamente ogni informazione» [30].

27 — Sentenza 21 marzo 1990, causa C-142/87, Belgio/Commissione (Racc. pag. I-959, punto 46).

28 — Sentenza 13 febbraio 1979, causa 85/76 (Racc. pag. 461, punto 14).

29 — Causa C-142/87, già citata, punto 48.

30 — Pag. 7 della memoria di replica.

70. Non ci si può accontentare di un tale argomento, poiché la ricorrente non attesta alcun motivo che, se noto, avrebbe potuto portare la Commissione a prendere una diversa decisione.

71. Conseguentemente, vi propongo di rigettare il motivo.

72. Per quanto riguarda il principio di proporzionalità, la vostra giurisprudenza richiede che la sanzione del mancato rispetto di un obbligo comunitario non oltrepassi

«(...) i limiti di quanto è adeguato e necessario per raggiungere lo scopo perseguito» [31].

73. Occorre allora determinare se l'infrazione commessa poteva essere legittimamente sanzionata con l'impossibilità, per un anno, di ottenere una licenza di pesca.

74. Il regolamento n. 3929/90 impone vari obblighi alle navi svedesi che pescano nelle acque comunitarie: tenuta di un libro di bordo [32], obbligo di trasmettere alla Commissione talune informazioni [33] (...), possesso di una licenza di pesca [34].

75. Il mancato rispetto di uno di tali obblighi comporta la revoca o il diniego della licenza «per un periodo massimo di dodici mesi» [35].

76. Poiché l'infrazione commessa era la più grave fra quelle contemplate dal regolamento, la Commissione non ha violato il principio di proporzionalità rifiutando, nel caso di specie, alla ricorrente una licenza per il periodo in questione.

77. Infine, per quanto riguarda la motivazione della lettera in causa, basterà notare che dichiarando che

«(...) il detto battello non era in possesso di una licenza che l'autorizzasse a pescare nelle

31 — Sentenza 20 febbraio 1979, causa 122/78, Buitoni/Forma (Racc. pag. 677, punto 16).

32 — Art. 2, n. 2.
33 — Art. 2, n. 3.
34 — Art. 3, n. 1.
35 — Art. 3, n. 8.

acque comunitarie nel corso del periodo (...) e che pertanto si era reso colpevole di attività di pesca illegali»,

la Commissione ha motivato in misura sufficiente la propria decisione, la quale, pertanto, permette

«(...) alla Corte di esercitare il proprio sindacato di legittimità e [fornisce] all'interessato le indicazioni necessarie per accertare se la decisione sia o meno fondata» [36].

78. Essendo la Fiskano soccombente anche sull'ultimo motivo, la sua domanda dev'essere respinta.

79. Concludo pertanto proponendo che:

— il ricorso presentato dalla società Fiskano contro la decisione della Commissione 19 febbraio 1992 sia dichiarato ricevibile;

— l'eccezione di invalidità sollevata in fase di replica contro il regolamento (CEE) del Consiglio 20 dicembre 1990, n. 3929, che stabilisce per il 1991 talune misure di conservazione e di gestione delle risorse ittiche da applicare alle navi battenti bandiera della Svezia, sia dichiarata irricevibile;

— la domanda sia rigettata;

— la società Fiskano sia condannata alle spese.

36 — Sentenza 13 marzo 1985, cause riunite 296/82 e 318/82, Leeuwarder Papierwarenfabriek/Commissione (Racc. pag. 809, punto 19).