SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)
1° febbraio 2001 *

Nella causa C-333/99,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sigg. T. van Rijn e B. Mongin, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Repubblica francese, rappresentata dalle sig.re K. Rispal-Bellanger e C. Vasak, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

avente ad oggetto il ricorso diretto a far dichiarare che:

— non avendo determinato le appropriate modalità di utilizzazione dei contingenti ad essa assegnati per le campagne di pesca 1988 e 1990;

* Lingua processuale: il francese.

— non avendo vigilato sul rispetto della normativa comunitaria in materia di conservazione delle specie attraverso un controllo sufficiente delle attività di pesca, nonché attraverso ispezioni adeguate della flotta da pesca, degli sbarchi e della registrazione delle catture tanto per la campagna di pesca 1988 quanto per la campagna di pesca 1990;

— non avendo vietato provvisoriamente la pesca ai pescherecci battenti bandiera francese o registrati nel suo territorio, benché si ritenesse che le catture effettuate avessero esaurito il relativo contingente, e avendo alla fine vietato la pesca quando il contingente era stato ampiamente superato, e ciò tanto per la campagna di pesca 1988 quanto per la campagna di pesca 1990,

e

— non avendo intentato azioni penali o amministrative contro il capitano o qualsiasi altra persona responsabile delle attività di pesca svolte dopo l'adozione dei divieti di pesca, per le campagne 1988 e 1990,

la Repubblica francese è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza, rispettivamente, del combinato disposto degli artt. 5, n. 2, del regolamento (CEE) 25 gennaio 1983, n. 170, che istituisce un regime comunitario di conservazione e di gestione delle risorse della pesca (GU L 24, pag. 1), e 1, n. 1, del regolamento (CEE) del Consiglio 23 luglio 1987, n. 2241, che istituisce alcune misure di controllo delle attività di pesca (GU L 207, pag. 1), dell'art. 11, n. 2, del regolamento n. 2241/87, e del combinato disposto degli artt. 5, n. 2, del regolamento n. 170/83 e 1, n. 2, del regolamento n. 2241/87,

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dai sigg. A. La Pergola, presidente di sezione, M. Wathelet, D.A.O. Edward (relatore), P. Jann e L. Sevón, giudici,

avvocato generale: S. Alber
cancelliere: R. Grass

vista la relazione del giudice relatore,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 21 settembre 2000,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 9 settembre 1999, la Commissione delle Comunità europee ha proposto, ai sensi dell'art. 226 CE, un ricorso diretto a far dichiarare che:

— non avendo determinato le appropriate modalità di utilizzazione dei contingenti ad essa assegnati per le campagne di pesca 1988 e 1990;

— non avendo vigilato sul rispetto della normativa comunitaria in materia di conservazione delle specie attraverso un controllo sufficiente delle attività di pesca, nonché attraverso ispezioni adeguate della flotta da pesca, degli sbarchi e della registrazione delle catture tanto per la campagna di pesca 1988 quanto per la campagna di pesca 1990;

— non avendo vietato provvisoriamente la pesca ai pescherecci battenti bandiera francese o registrati nel suo territorio, benché si ritenesse che le catture effettuate avessero esaurito il relativo contingente, e avendo alla fine vietato la pesca quando il contingente era stato ampiamente superato, e ciò tanto per la campagna di pesca 1988 quanto per la campagna di pesca 1990,

e

— non avendo intentato azioni penali o amministrative contro il capitano o qualsiasi altra persona responsabile delle attività di pesca svolte dopo l'adozione dei divieti di pesca, per le campagne 1988 e 1990,

la Repubblica francese è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza, rispettivamente, del combinato disposto degli artt. 5, n. 2, del regolamento (CEE) 25 gennaio 1983, n. 170, che istituisce un regime comunitario di conservazione e di gestione delle risorse della pesca (GU L 24, pag. 1), e 1, n. 1, del regolamento (CEE) del Consiglio 23 luglio 1987, n. 2241, che istituisce alcune misure di controllo delle attività di pesca (GU L 207, pag. 1), dell'art. 11, n. 2, del regolamento n. 2241/87, e del combinato disposto degli artt. 5, n. 2, del regolamento n. 170/83 e 1, n. 2, del regolamento n. 2241/87.

Sfondo normativo comunitario

2 Ai sensi del suo art. 1, il regolamento n. 170/83 ha lo scopo di 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.

3 L'art. 2, n. 1, del regolamento n. 170/83 prevede l'adozione delle misure di conservazione necessarie alla realizzazione degli obiettivi sopra citati. L'art. 2, n. 2, recita:

«Le misure di cui al paragrafo 1 possono includere in particolare, per singola specie o gruppo di specie:

a) l'istituzione di zone nelle quali la pesca è vietata o limitata, in determinati periodi, a taluni tipi di navi o dispositivi di pesca o a talune utilizzazioni delle catture,

b) la fissazione di norme relative ai dispositivi di pesca,

c) la fissazione di una dimensione minima o di un peso minimo per specie,

d) la limitazione dell'attività di pesca, in particolare mediante la limitazione delle catture».

4 L'art. 3 del regolamento n. 170/83 precisa che, se è necessario limitare il volume delle catture di una specie, vengono definiti ogni anno il totale di catture ammesse per popolazione o gruppo di popolazioni e la quota disponibile per la Comunità. Ai sensi dell'art. 4 dello stesso regolamento, il volume delle catture disponibili per la Comunità è ripartito fra gli Stati membri in modo da assicurare a ciascuno Stato membro una stabilità relativa delle attività esercitate su ciascuna delle popolazioni ittiche considerate.

5 In applicazione di tale disposizione, la Francia si è vista concedere contingenti di cattura per gli anni 1988 e 1990, rispettivamente, con il regolamento (CEE) del Consiglio 21 dicembre 1987, n. 3977, che fissa, per alcune popolazioni o gruppi di popolazioni ittiche, il totale delle catture ammissibile per il 1988 e alcune condizioni cui è soggetta la pesca del totale delle catture ammissibile (GU L 375, pag. 1), e con il regolamento (CEE) 19 dicembre 1989, n. 4047, che fissa, per alcune popolazioni o gruppi di popolazioni ittiche, il totale delle catture permesse per il 1990 e alcune condizioni cui è soggetta la pesca del totale delle catture permesse (GU L 389, pag. 1).

6 Per quanto riguarda la gestione dei contingenti, l'art. 5, n. 2, del regolamento n. 170/83, prevede che «gli Stati membri determinano, conformemente alle disposizioni comunitarie applicabili, le modalità di utilizzazione dei contingenti loro assegnati».

7 Le prescrizioni derivanti dal rispetto di tale obbligo sono riportate nel regolamento n. 2241/87. Il suo art. 1 dispone:

«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 ed economico possibile, gli Stati membri coordinano le proprie attività di controllo e prendono misure che consentano alle loro competenti autorità ed alla Commissione di tenersi reciprocamente e regolarmente informate in merito all'esperienza acquisita».

8 Inoltre, l'art. 11, nn. 1 e 2, del regolamento n. 2241/87 dispone:

«1. Tutte le catture di pesci appartenenti ad una riserva o gruppo di riserve ittiche soggette a contingentamento, effettuate da pescherecci battenti bandiera di uno Stato membro o registrati in uno Stato membro, sono conteggiate sul contingente assegnato a detto Stato per la riserva o gruppo di riserve ittiche in questione, indipendentemente dal punto di sbarco.

2. Ogni Stato membro stabilisce la data in cui ritiene che le catture di una riserva o di un gruppo di riserve ittiche soggette a contingentamento, effettuate da pescherecci che battono la sua bandiera o sono registrati nel suo territorio, abbiano esaurito il contingente che gli è assegnato per tale riserva o gruppo di riserve ittiche. A decorrere da tale data, esso vieta provvisoriamente a tali pescherecci la pesca in tale riserva o gruppo di riserve ittiche nonché la conservazione a bordo, il trasbordo e lo sbarco, sempreché le catture siano state effettuate dopo tale data, e fissa un termine entro il quale sono ammessi gli sbarchi, i trasbordi o le ultime notifiche sulle catture. Tale misura viene notificata senza indugio alla Commissione, che ne informa gli altri Stati membri».

Fatti e procedimento precontenzioso

9 La Commissione ha avviato due distinti procedimenti d'infrazione contro la Repubblica francese relativi, rispettivamente, alla campagna di pesca 1988 e alla campagna di pesca 1990.

La campagna di pesca 1988

10 Dopo uno scambio di corrispondenza con le autorità francesi relativo alla campagna di pesca 1988, la Commissione, con lettera del 1° ottobre 1990, dopo aver rilevato che quattordici popolazioni avevano formato oggetto di sovrasfruttamento da parte dei pescatori francesi durante la detta campagna, contestava alla Repubblica francese il fatto di non aver rispettato gli obblighi ad essa incombenti in materia di controllo delle attività di pesca, quali risultavano dal regolamento n. 2241/87, e diffidava tale Stato membro ingiungendogli di far conoscere le sue osservazioni entro un termine di due mesi a decorrere dalla notifica della detta lettera.

11 Secondo la Commissione, da un lato, le autorità francesi non avrebbero istituito un sistema soddisfacente di controllo della gestione delle popolazioni, come imposto dall'art. 5, n. 2, del regolamento n. 170/83, in particolare laddove il sovrasfruttamento risultava dagli sbarchi effettuati l'ultimo mese dell'anno 1988.

12 D'altro lato, tali autorità non avrebbero vietato provvisoriamente la pesca quando si riteneva che le catture effettuate dai pescherecci battenti bandiera francese avessero esaurito il relativo contingente o, eventualmente, avrebbero alla fine vietato la pesca quando il contingente era largamente superato, contravvenendo così agli obblighi previsti all'art. 11, n. 2, del regolamento n. 2241/87, e ciò nonostante alcuni telex di preavviso relativi a un gran numero di popolazioni inviati dalla Commissione alle autorità francesi.

13 Nella loro risposta del 27 novembre 1990 le autorità francesi ammettevano che i superamenti dei contingenti erano riconducibili a una chiusura tardiva della pesca e facevano valere le carenze del loro sistema statistico riguardante il volume delle catture, carenze che avrebbero provocato ritardi nelle dichiarazioni mensili di cattura e quindi difficoltà nel controllo del loro andamento. Esse precisavano di aver fatto di tutto sin dal 1988 per porre rimedio a tali problemi di termini e di affidabilità.

14 Il 29 settembre 1992 la Commissione inviava alla Repubblica francese un parere motivato nel quale essa confermava i propri addebiti relativi all'assenza di controllo della gestione delle popolazioni e alla chiusura tardiva della pesca. Per quanto riguarda il secondo addebito, la Commissione sottolineava che difficoltà di attuazione di una normativa comunitaria, come l'insufficienza dell'apparato statistico dello Stato membro interessato, non potevano giustificare una violazione della detta normativa.

15 Con lettera 3 dicembre 1992 il governo francese rispondeva al parere motivato rendendo noto che la notifica dei dati relativi alle catture era migliorata a partire dal mese di giugno 1991.

La campagna di pesca 1990

16 Dopo uno scambio di corrispondenza con le autorità francesi relativo alla campagna di pesca 1990, la Commissione, con lettera 25 gennaio 1993, dopo aver constatato il superamento di sei contingenti assegnati alla Francia per la detta campagna, contestava nuovamente alla Repubblica francese il fatto di non aver rispettato gli obblighi ad essa incombenti in materia di controllo delle attività di pesca, quali risultavano dal regolamento n. 2241/87, e diffidava tale Stato membro ingiungendogli di far conoscere le proprie osservazioni entro un termine di due mesi a decorrere dalla notifica della detta lettera.

17 La Commissione faceva valere che le misure di divieto provvisorio della pesca non erano state adottate in particolare quando si riteneva che le catture avessero esaurito i contingenti. Inoltre, sebbene in via di diminuzione, i ritardi nella comunicazione dei dati alla Commissione sarebbero continuati.

18 Il 17 marzo 1993 il governo francese rispondeva che il suo sistema di trattamento delle catture era divenuto efficiente e che la Commissione avrebbe potuto ricevere in tempo i dati. Esso non forniva invece alcuna spiegazione circa l'addebito relativo alla chiusura tardiva della pesca.

19 Il 4 giugno 1997 la Commissione inviava alla Repubblica francese un parere motivato nel quale formulava i seguenti addebiti:

1) le autorità francesi non avrebbero determinato le adeguate modalità di utilizzazione dei contingenti che erano stati attribuiti alla Francia per la campagna di pesca 1990;

2) tali autorità non avrebbero vigilato sul rispetto della normativa comunitaria in materia di conservazione attraverso un controllo delle attività di pesca e ispezioni adeguate degli sbarchi e della registrazione delle catture per la campagna di pesca 1990;

3) le autorità francesi non avrebbero vietato provvisoriamente la pesca dei pescherecci battenti bandiera francese o registrati sul loro territorio quando si riteneva che le catture effettuate avessero esaurito il relativo contingente,

e

4) tali autorità non avrebbero intentato azioni penali o amministrative contro il capitano o qualsiasi altra persona responsabile delle attività di pesca svolte dopo l'adozione dei divieti di pesca per la detta campagna.

20 Con lettera del 22 agosto 1997 il governo francese faceva valere che le adeguate modalità di utilizzazione dei contingenti attribuiti alla Francia erano state adottate con il decreto 24 agosto 1990, n. 2413, relativo alla ripartizione di taluni contingenti di pesca accordati alla Francia per l'anno 1990. Per quanto riguarda il controllo del rispetto della normativa comunitaria da parte degli operatori, il governo francese precisava che solo la riserva ittica di acciughe nella zona CIEM VIII aveva potuto formare oggetto di una misura di chiusura della pesca prima della fine dell'anno 1990. Tale misura sarebbe stata rispettata poiché le catture di tale specie effettuate nel novembre 1990, dopo la data di chiusura di tale pesca, sarebbero ammontate soltanto a una decina di tonnellate.

21 Alla luce delle risposte delle autorità francesi ai suoi pareri motivati del 29 settembre 1992 e del 4 giugno 1997, ritenendo che la Repubblica francese non avesse vigilato sul rispetto del regime comunitario di conservazione e di gestione delle risorse ittiche, la Commissione ha presentato il ricorso in esame.

Sulla ricevibilità del ricorso

22 Secondo il governo francese, risulta dalla lettera e dallo spirito dell'art. 226 CE che un ricorso per inadempimento deve avere un oggetto definito e circoscritto per rispondere al suo obiettivo ultimo, che è quello di ottenere l'adeguamento ai propri obblighi da parte dello Stato membro censurato. Lo scopo di un tale ricorso non sarebbe, invece, di ottenere un'eventuale condanna di principio del detto Stato membro, come quella alla quale condurrebbe un ricorso proposto, come nel caso di specie, una decina di anni dopo i fatti.

23 Occorre ricordare che, nell'esercizio delle competenze che le derivano ai sensi degli artt. 211 CE e 226 CE, la Commissione non deve dimostrare l'esistenza di un interesse ad agire in quanto, nell'interesse generale comunitario, essa ha d'ufficio il compito di vigilare sull'applicazione del Trattato da parte degli Stati membri e di far accertare, al fine della loro soppressione, la sussistenza di eventuali violazioni degli obblighi che ne derivano (v. sentenze 4 aprile 1974, causa 167/73, Commissione/Francia, Racc. pag. 359, punto 15; 11 agosto 1995, causa C-431/92, Commissione/Germania, Racc. pag. I-2189, punto 21, e 9 novembre 1999, causa C-365/97, Commissione/Italia, Racc. pag. I-7773, punto 59).

24 D'altronde spetta alla Commissione valutare l'opportunità di agire contro uno Stato membro, determinare le disposizioni che esso avrebbe violato e scegliere il momento in cui inizierà il procedimento per inadempimento nei suoi confronti, mentre le considerazioni sulle quali si fonda tale decisione non possono avere alcuna incidenza sulla ricevibilità del ricorso (sentenze 1° giugno 1994, causa C-317/92, Commissione/Germania, Racc. pag. I-2039, punto 4, e 18 giugno 1998, causa C-35/96, Commissione/Italia, Racc. pag. I-3851, punto 27).

25 Secondo una giurisprudenza costante, le disposizioni dell'art. 226 CE si applicano senza che la Commissione debba rispettare un termine fissato (sentenze 10 aprile 1984, causa 324/82, Commissione/Belgio, Racc. pag. 1861, punto 12, e 16 maggio 1991, causa C-96/89, Commissione/Paesi Bassi, Racc. pag. I-2461, punto 15). In mancanza della prova che la durata inconsueta del procedimento precontenzioso abbia pregiudicato i diritti della difesa della Repubblica francese, nulla consente di concludere che la Commissione ha esercitato in modo contrastante con il Trattato il potere discrezionale di cui dispone in forza dell'art. 226 CE.

26 Il ricorso è quindi ricevibile.

Nel merito

27 La Commissione ha formulato nei confronti della Repubblica francese tre censure, che occorre esaminare nell'ordine:

— l'assenza di misure di controllo, in violazione del combinato disposto degli artt. 5, n. 2, del regolamento n. 170/83 e 1, n. 1, del regolamento n. 2241/87;

— la chiusura tardiva della pesca, in violazione dell'art. 11, n. 2, del regolamento n. 2241/87, e

— l'assenza di sanzioni penali o amministrative, in violazione del combinato disposto degli artt. 5, n. 2, del regolamento n. 170/83 e 1, n. 2, del regolamento n. 2241/87.

L'assenza di misure di controllo

28 Secondo la Commissione, la Repubblica francese è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli artt. 5, n. 2, del regolamento n. 170/83 e 1, n. 1, del regolamento n. 2241/87, sotto tre profili. In primo luogo, essa non avrebbe adottato misure sufficientemente diversificate ed efficaci di gestione dei propri contingenti di pesca; in secondo luogo, essa non avrebbe sufficientemente controllato l'esercizio della pesca e delle attività connesse; in terzo luogo, essa non avrebbe ispezionato in modo adeguato i pescherecci e le attività di sbarco, di vendita e di magazzinaggio del pesce.

29 Pur non negando i superamenti di contingenti ad esso contestati per le campagne di pesca 1988 e 1990, il governo francese fa riferimento alla giurisprudenza della Corte che impedisce alla Commissione di fondarsi su una mera presunzione anziché su elementi precisi e concreti (sentenze 5 ottobre 1989, causa 290/87, Commissione/Paesi Bassi, Racc. pag. 3083, punto 17; 20 marzo 1990, causa C-62/89, Commissione/Francia, Racc. pag. I-925, punto 37, e 31 gennaio 1991, causa C-244/89, Commissione/Francia, Racc. pag. I-163, punto 35).

30 A tale riguardo il governo francese precisa che esso agisce conformemente agli obiettivi della politica comune della pesca e fa valere che le riforme da esso intraprese per accompagnare l'evoluzione della normativa comunitaria si sono tradotte in un miglioramento progressivo della sua gestione delle risorse ittiche.

31 Più precisamente, esso chiarisce che i superamenti sono diminuiti tra il 1988 e il 1998 sia in percentuale sia per numero di specie interessate. Esso aggiunge che tali superamenti non hanno messo in pericolo l'equilibrio della risorsa ittica né modificato i criteri di stabilità necessari per ripartire i contingenti fra gli Stati membri.

32 In via preliminare, occorre osservare che l'art. 226 CE consente alla Commissione di avviare il procedimento per inadempimento ogni qualvolta essa ritenga che uno Stato membro abbia trasgredito uno dei propri obblighi comunitari, a prescindere dalla natura o dalla rilevanza dell'infrazione (sentenza 27 novembre 1990, causa C-209/88, Commissione/Italia, Racc. pag. I-4313, punto 13).

33 Occorre rilevare che il procedimento previsto all'art. 226 CE si basa sull'accertamento oggettivo dell'inosservanza da parte di uno Stato membro degli obblighi impostigli dal Trattato o da un atto di diritto derivato (v. sentenze 1° marzo 1983, causa 301/81, Commissione/Belgio, Racc. pag. 467, punto 8, e 1° ottobre 1998, causa C-71/97, Commissione/Spagna, Racc. pag. I-5991, punto 14).

34 Nel caso di specie la Commissione ha fornito a sostegno del proprio ricorso elementi di fatto circostanziati che provano, più in particolare, sovrasfruttamenti del 57% per la sogliola e del 330% per la rana pescatrice durante la campagna di pesca 1988 e che dimostrano l'esistenza di rilevanti casi di sovrasfruttamento nel 1990. Inoltre, essa ha sottolineato che, per numerose popolazioni ittiche, gli sbarchi sono proseguiti dopo la misura nazionale di divieto della pesca e perfino dopo la chiusura della pesca da parte della Commissione. Il governo francese non ha contestato l'esattezza di tali constatazioni.

35 Risulta dall'entità di tali cifre e dalla ripetizione della situazione che esse descrivono che i casi di sovrasfruttamento hanno potuto essere solo la conseguenza dell'inadempimento, da parte delle autorità francesi, dei loro obblighi di controllo. L'argomento del governo francese secondo cui la Commissione si fonda su una mera presunzione non è quindi giustificato.

36 Per quanto riguarda il miglioramento progressivo della gestione della pesca, occorre osservare che è irrilevante che l'inadempimento risulti dalla volontà dello Stato membro al quale è addebitabile, dalla sua negligenza, oppure dalle difficoltà tecniche cui quest'ultimo avrebbe fatto fronte (sentenza Commissione/Spagna, citata, punto 15). Simili sforzi, pur avendo condotto a una diminuzione dei superamenti dei contingenti, non sono tali da scusare gli inadempimenti accertati.

37 Riguardo all'argomento dedotto dal governo francese in ordine alla mancanza di pregiudizio derivante dall'inosservanza dei suoi obblighi, occorre ricordare, anche supponendo provata tale asserzione, che il mancato rispetto di un obbligo imposto da una norma di diritto comunitario costituisce di per sé un inadempimento ed è irrilevante la considerazione che tale inosservanza non abbia prodotto effetti negativi (v. sentenza 27 novembre 1990, Commissione/Italia, citata, punto 14).

38 Occorre quindi rilevare che, non avendo determinato le appropriate modalità di utilizzazione dei contingenti ad essa assegnati per le campagne di pesca 1988 e 1990 e non avendo vigilato sul rispetto della normativa comunitaria in materia di conservazione delle specie attraverso un controllo sufficiente delle attività di pesca nonché attraverso ispezioni adeguate della flotta da pesca, degli sbarchi e della registrazione delle catture, tanto per la campagna di pesca 1988 quanto per la campagna di pesca 1990, la Repubblica francese è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del combinato disposto degli artt. 5, n. 2, del regolamento n. 170/83 e 1, n. 1, del regolamento n. 2241/87.

La chiusura tardiva della pesca

39 La Corte ha già dichiarato, nella sua sentenza 7 dicembre 1995, causa C-52/95, Commissione/Francia (Racc. pag. I-4443, punti 29 e 30), che l'art. 11, n. 2, del regolamento n. 2241/87 obbliga gli Stati membri ad adottare provvedimenti vincolanti per vietare provvisoriamente qualsiasi attività di pesca prima ancora che siano esauriti i contingenti.

40 Nel caso di specie la Commissione sottolinea che, per quanto riguarda la campagna di pesca 1988, essa ha preavvisato in più occasioni, per telex, le autorità francesi dello stato di esaurimento delle popolazioni ittiche e del rischio di sovrasfruttamento. Per quanto riguarda la campagna di pesca 1990, essa ha comunicato i sei casi di sovrasfruttamento. Nessuna misura d'intervento sarebbe stata adottata dalle autorità francesi.

41 Per quanto riguarda la campagna di pesca 1988, il governo francese, nella sua lettera 23 ottobre 1989, ha ammesso che i contingenti erano stati superati senza che esso avesse adottato, in tempo utile, i provvedimenti di divieto e si è giustificato facendo valere le difficoltà connesse all'introduzione di nuovi programmi informatici e, per quanto riguarda più in particolare la passera di mare, la sogliola e la rana pescatrice, quelle comportate dalla gestione di tali contingenti che sono molto modesti e pescati da una flottiglia molto sparpagliata.

42 Per quanto attiene alla campagna di pesca 1990, nella sua lettera 22 gennaio 1992 esso ha spiegato i superamenti di contingenti con le insufficienze del sistema statistico allora in vigore, che causavano un ritardo rilevante nelle dichiarazioni mensili di cattura e difficoltà nel controllo del loro andamento.

43 In primo luogo, per quanto riguarda la difficoltà delle autorità francesi a gestire contingenti di pesca di volume modesto, la Commissione ha fatto rilevare, a giusto titolo, che una siffatta difficoltà era prevedibile già al momento della discussione e dell'adozione dei regolamenti che fissano i contingenti annuali. Per giunta, occorre constatare che il governo francese non può legittimare la chiusura tardiva della pesca facendo valere l'insufficienza del suo sistema di controllo, le cui modalità di utilizzazione non erano sufficientemente adeguate alle caratteristiche della pesca esercitata dai pescherecci battenti bandiera francese.

44 In secondo luogo, quanto ai problemi di ordine informatico e statistico, secondo una giurisprudenza costante, uno Stato membro non può far valere difficoltà pratiche per giustificare la mancata attuazione di misure di controllo appropriate. Al contrario, spetta agli Stati membri, incaricati dell'esecuzione dei regolamenti comunitari nel settore dei prodotti della pesca, superare queste difficoltà adottando le misure appropriate (sentenze 20 marzo 1990, Commissione/Francia, citata, punto 23, e 7 dicembre 1995, Commissione/Francia, citata, punto 28).

45 Occorre al riguardo sottolineare che l'art. 11 del regolamento n. 2241/87 si impone agli Stati membri come norma generale indispensabile per assicurare l'efficacia di qualsiasi regime di conservazione e di gestione delle risorse della pesca fondato sulla ripartizione, in forma di contingenti assegnati agli Stati membri, del volume delle catture disponibili per la Comunità. Occorre quindi concludere che il ritardo delle autorità francesi nel vietare provvisoriamente la pesca in tempo utile rappresenta una violazione dell'art. 11, n. 2, del regolamento n. 2241/87.

46 Nelle sue difese il governo francese sostiene che, sin dal 1989, esso ha perfezionato la gestione dei contingenti di pesca nazionali per renderla più affidabile e per essere in grado di reagire in tempo utile in caso di previsioni di superamento.

47 Ciononostante, il miglioramento dell'efficacia dei controlli in seguito a un siffatto inadempimento non incide sul fatto che, nel corso delle campagne di pesca 1988 e 1990, hanno avuto luogo numerosi e consistenti superamenti dei contingenti sul territorio francese o nelle acque marittime soggette alla sua giurisdizione, senza che siano stati adottati in tempo utile provvedimenti di divieto provvisorio della pesca.

48 Occorre quindi constatare che, non avendo vietato provvisoriamente la pesca per i pescherecci battenti bandiera francese o registrati sul suo territorio, benché si ritenesse che le catture effettuate avessero esaurito il relativo contingente, e, eventualmente, avendo vietato la pesca dopo che il contingente era stato largamente superato, e ciò tanto per la campagna di pesca 1988 quanto per la campagna di pesca 1990, la Repubblica francese è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi dell'art. 11, n. 2, del regolamento n. 2241/87.

La mancanza di sanzioni penali o amministrative

49 La Repubblica francese segnala che nel 1997 è stato introdotto nell'ordinamento francese un meccanismo di sanzioni amministrative per i superamenti di contingenti, ispirato a quello previsto dal regolamento (CE) del Consiglio 6 maggio 1996, n. 847, che introduce condizioni complementari per la gestione annuale dei TAC e dei contingenti (GU L 115, pag. 3).

50 Tuttavia, come rilevato a giusto titolo dalla Commissione, anche prima dell'adozione del regolamento n. 847/96, gli Stati membri erano obbligati a intentare azioni amministrative in caso di violazione della normativa comunitaria in materia di conservazione e di controllo delle risorse della pesca, ai sensi dell'art. 1, n 2, del regolamento n. 2241/87. É giocoforza constatare che, per quanto riguarda le campagne di pesca 1988 e 1990, le autorità francesi sono venute meno a tale obbligo.

51 Quanto alle sanzioni penali, il governo francese giustifica il numero modesto di procedimenti penali, in primo luogo, con la necessità preliminare di un decreto ministeriale di chiusura relativo nel contempo ad una specie e ad una zona di pesca e, in secondo luogo, con la difficoltà di ottenere l'accertamento dell'infrazione, per lo più in mare, da parte di una guardia giurata.

52 Per quanto riguarda la prova in mare, la Corte ha già dichiarato che il superamento dei contingenti che il sistema di controllo si propone di evitare si concreta non già con la cattura di determinati pesci, bensì con lo sbarco o il trasbordo di 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». Ne discende che le infrazioni al regime dei contingenti che devono essere sanzionate dallo Stato membro di sbarco o di trasbordo in forza dell'art. 11 quater, introdotto nel regolamento n. 2241/87 dal regolamento (CEE) del Consiglio 7 novembre 1988, n. 3483 (GU L 306, pag. 2), 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 (sentenza 27 marzo 1990, causa C-9/89, Spagna/Consiglio, Racc. pag. I-1383, punti 28 e 29).

53 Di conseguenza, la constatazione dell'infrazione in mare ai fini dell'applicazione di una sanzione penale non è necessaria nei limiti in cui le infrazioni potrebbero

facilmente essere constatate al momento dello sbarco delle catture nel porto ovvero al momento delle attività di sbarco, di vendita o di magazzinaggio.

54 Inoltre, occorre ricordare che, ai sensi dell'art. 5, n. 2, del regolamento n. 170/83, spetta agli Stati membri determinare le modalità di utilizzazione dei contingenti loro assegnati, ivi comprese le condizioni per la loro applicazione. Ora, secondo una giurisprudenza costante, uno Stato membro non può invocare norme, prassi o situazioni del suo ordinamento giuridico interno per giustificare l'inosservanza degli obblighi e dei termini derivanti dalle norme del diritto comunitario (v. sentenza 8 giugno 1993, causa C-52/91, Commissione/Paesi Bassi, Racc. pag. I-3069, punto 36).

55 Occorre quindi constatare che, non avendo intentato azioni penali o amministrative contro il capitano o qualsiasi altra persona responsabile delle attività di pesca effettuate dopo l'adozione dei divieti di pesca per le campagne 1988 e 1990, la Repubblica francese è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del combinato disposto degli artt. 5, n. 2, del regolamento n. 170/83 e 1, n. 2, del regolamento n. 2241/87.

Sulle spese

56 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ha chiesto la condanna della Repubblica francese, che è risultata soccombente, quest'ultima va condannata alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quinta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) — Non avendo determinato le appropriate modalità di utilizzazione dei contingenti ad essa assegnati per le campagne di pesca 1988 e 1990 e non avendo vigilato sul rispetto della normativa comunitaria in materia di conservazione delle specie attraverso un controllo sufficiente delle attività di pesca, nonché attraverso ispezioni adeguate della flotta da pesca, degli sbarchi e della registrazione delle catture, tanto per la campagna di pesca 1988 quanto per la campagna di pesca 1990;

— non avendo vietato provvisoriamente la pesca ai pescherecci battenti bandiera francese o registrati sul suo territorio, benché si ritenesse che le catture effettuate avessero esaurito il relativo contingente, e, eventualmente, avendo vietato la pesca quando il contingente era stato largamente superato, e ciò tanto per la campagna di pesca 1988 quanto per la campagna di pesca 1990,

e

— non avendo intentato azioni penali o amministrative contro il capitano o qualsiasi altra persona responsabile delle attività di pesca effettuate dopo l'adozione dei divieti di pesca per le campagne di pesca 1988 e 1990,

la Repubblica francese è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza, rispettivamente, del combinato disposto degli artt. 5, n. 2, del regolamento (CEE) del Consiglio 25 gennaio 1983, n. 170, che istituisce un regime comunitario di conservazione e di gestione delle risorse della pesca, e 1, n. 1, del regolamento (CEE) del Consiglio 23 luglio 1987, n. 2241, che istituisce alcune misure di controllo delle attività di pesca, dell'art. 11, n. 2, del regolamento n. 2241/87, e del combinato disposto degli artt. 5, n. 2, del regolamento n. 170/83 e 1, n. 2, del regolamento n. 2241/87.

2) La Repubblica francese è condannata alle spese.

La Pergola Wathelet Edward

Jann Sevón

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 1° febbraio 2001.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Quinta Sezione

A. La Pergola