RELAZIONE D'UDIENZA
presentata nella causa 207/86 *

I — Gli antefatti

A — *La disciplina contenuta nell'atto di adesione in materia di accesso dei pescherecci spagnoli alle acque degli Stati già aderenti alla Comunità a Dieci*

La disciplina relativa all'accesso dei pescherecci spagnoli alle acque degli Stati già aderenti alla Comunità a Dieci è contenuta negli artt. da 156 a 166 (capitolo 4, sezione II) dell'atto di adesione della Spagna e del Portogallo alla Comunità economica europea del 12 giugno 1985 (GU L 302, pag. 9, in prosieguo: l'« atto di adesione »). Gli artt. 156 e 157 precisano a questo proposito che l'accesso di queste navi è disciplinato dal regime definito in questa sezione dell'atto di adesione e che « soltanto le navi di cui agli artt. 158, 159 e 160 possono esercitare la loro attività di pesca nelle zone e alle condizioni da essi indicate ».

Per quanto riguarda la pesca non specializzata, l'art. 158 dell'atto di adesione contempla che trecento pescherecci spagnoli, il cui elenco — detto elenco di base — è compreso nell'allegato IX dell'atto di adesione, potranno essere autorizzati a pescare nelle acque degli Stati già aderenti alla Comunità a Dieci. Tuttavia, a norma dell'art. 158, 2° comma, solo centocinquanta pescherecci compresi negli elenchi periodici redatti dalla Commissione possono esercitare simultaneamente i loro diritti di pesca.

Il procedimento per l'elaborazione di questi elenchi periodici è fissato dall'art. 163, n. 1, dell'atto di adesione. A norma dello stesso le autorità spagnole sottopongono alla Commissione progetti di elenchi. L'art. 163, n. 2, aggiunge che queste liste comprendono un periodo di almeno un mese e che, « previa verifica, questi elenchi sono approvati dalla Commissione che li trasmette alle autorità spagnole e alle autorità di controllo degli altri Stati membri interessati ».

L'art. 163 è stato posto in esecuzione dal regolamento n. 3531/85 della Commissione 12 dicembre 1985 (GU L 336, pag. 20) che stabilisce alcuni provvedimenti tecnici e di controllo relativi all'attività di pesca dei battelli che battono bandiera spagnola nelle acque di altri Stati membri, eccezion fatta per il Portogallo. Questo regolamento prescrive che vengano in particolare indicati i nomi e i numeri di matricola dei battelli, il nome dei proprietari, i metodi di pesca e le zone di pesca previste sui progetti di liste elaborati dalle autorità spagnole. Stabilisce inoltre all'art. 3, n. 5, che la Commissione esamina i progetti di liste periodiche e adotta le liste definitive.

Per garantire l'osservanza di queste disposizioni dell'atto di adesione, il Consiglio ha adottato, il 31 dicembre 1985, il regolamento n. 3781/85 che stabilisce i provvedimenti da adottarsi nei confronti degli operatori che non rispettano talune disposizioni relative alle attività di pesca contemplate dall'atto di adesione (GU L 363, pag. 26). Questo regolamento ha istituito un sistema di sanzioni consistente nella esclusione del peschereccio dalle liste periodiche.

* Lingua processuale: lo spagnolo.

B — *La disciplina spagnola*

Prima dell'adesione della Spagna alle Comunità, le autorità spagnole avevano adottato, il 12 giugno 1981, un decreto ministeriale che « disciplinava l'attività di pesca delle flotte di altura e di grande altura che operavano entro i limiti geografici di competenza della commissione della pesca in Atlantico Nord-Est (NEAFC)» (*Gazzetta ufficiale dello Stato spagnolo,* n. 157, del 2.7. 1981). In virtù di questo decreto, tutti i pescherecci compresi in una lista che includeva quelli che il 23 aprile 1980 avevano diritto di accesso alle acque degli Stati della vecchia Comunità a Dieci acquisivano il diritto d'accesso alle zone comunitarie di pesca e nei limiti delle quote disponibili. Questo decreto contemplava la possibilità di cumulare su un solo peschereccio i diritti di accesso per più navi appartenenti allo stesso armatore. Inoltre, se un peschereccio veniva venduto, demolito, o esportato dal suo armatore alle condizioni fissate dal decreto in questione, il diritto di accesso di detta nave non poteva ulteriormente essere trasferito ad altro battello dello stesso armatore.

L'obiettivo perseguito da questo decreto era quello di stimolare gli armatori a diminuire il numero di pescherecci impiegati per la pesca nelle acque della vecchia Comunità a Dieci e di aumentare la redditività dei pescherecci in questione i quali, dato il cumulo dei diritti d'accesso, potevano pescare più sovente.

C — *L'origine del conflitto*

L'associazione ricorrente, l'Apesco, riunisce diversi armatori i cui pescherecci sono inclusi sulla lista dei trecento battelli ricordati nell'allegato IX dell'atto di adesione. Le navi di queste imprese non fruiscono tuttavia di diritti di pesca cumulati in base al decreto ministeriale spagnolo del 1981. Quest'associazione si è d'altra parte costituita onde ottenere la modifica del sistema istituito mediante questo decreto ministeriale.

Un'altra associazione, la Ceepesca, riunisce armatori i cui pescherecci fruiscono di diritti di pesca cumulati.

Le navi appartenenti ai membri della Apesco sono incluse sempre meno sovente negli elenchi periodici redatti dalle autorità spagnole e approvati dalla Commissione rispetto a quelle degli aderenti al gruppo Ceepesca.

Infatti, mentre l'Apesco riunisce 142 pescherecci sui 300 elencati nella lista di base, tra il gennaio e il luglio 1985, queste navi sono state autorizzate a pescare nelle acque della vecchia Comunità a Dieci solo per la metà del numero di giorni concessi ai 158 altri pescherecci.

D — *Svolgimento del procedimento dinanzi alla Corte*

Con ordinanza 3 dicembre 1986 e con ordinanza 28 gennaio 1987, la Corte ha ammesso l'intervento a sostegno della Commissione da un lato, della società Internacional Pesquera Coruñesa SA (Interpesco SA), Miya SA, Lagunak SL e Asociación de Armadores de Buques de Pesca con Derechos de Acceso a las Pesquerías de la CEE (in prosieguo: « Ceepesca ») e, dall'altro, del regno di Spagna.

Con ordinanza 30 settembre 1987, la Corte, su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, ha deciso di affidare la causa alla quinta sezione e di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

II — Le conclusioni delle parti

La *ricorrente* conclude che la Corte voglia:

1) annullare l'atto di approvazione dell'elenco periodico per il mese di luglio 1986 dei pescatori spagnoli autorizzati a svolgere le loro attività nelle acque comunitarie;

2) riconoscere il diritto, per i pescherecci appartenenti all'Apesco, a non essere più discriminati;

3) disporre che la Commissione ripristini un'equa situazione giuridica per questi pescherecci concedendo loro, nelle future liste periodiche, un compenso corrispondente ai giorni di pesca perduti.

La *Commissione* conclude che la Corte voglia:

1) respingere il ricorso dell'Apesco;

2) condannare alle spese l'Apesco.

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

1) respingere il ricorso dell'Apesco;

2) condannare alle spese l'Apesco.

L'*Internacional Pesquera Coruñesa SA (Interpesco, SA), la Miya SA, la Lagunak SL, e la Ceepesca*, intervenienti, concludono che la Corte voglia:

1) respingere il ricorso dell'Apesco;

2) condannare alle spese l'Apesco.

III — I mezzi e gli argomenti delle parti

A — *Sulla ricevibilità*

La *Commissione* ritiene che solo i titolari di pescherecci compresi nella lista periodica impugnata sono legittimati ad agire in giudizio per far annullare l'atto di approvazione di detta lista. Nel caso dell'Apesco la Commissione ritiene quindi che il ricorso è ricevibile solo in quanto promosso in nome di detti titolari.

La Commissione sottolinea d'altro canto che la Corte non è competente, in base all'art. 173 del trattato, ad ingiungere alla Commissione di ovviare alle discriminazioni di cui sostengono di esser vittime i titolari di pescherecci aderenti all'Apesco, concedendo compensazioni a queste navi.

Infine, anche se la Commissione riconosce che l'Apesco è legittimata ad impugnare l'atto di approvazione della lista per il mese di luglio 1986, ritiene che l'Apesco non sia legittimata, nell'ambito di questo ricorso, a contestare la conformità di disposizioni nazionali col diritto comunitario.

La *Ceepesca*, che interviene a sostegno della Commissione, sottolinea che il ricorso è stato promosso nell'agosto 1986, allorché la lista del mese di luglio 1986 non era più applicabile. La Ceepesca ritiene quindi che il ricorso sia tardivo.

Essa osserva d'altro canto che l'Apesco impugna in realtà disposizioni del diritto nazionale spagnolo e che spetta ai giudici spagnoli pronunciarsi in materia. La Corte non è quindi competente a conoscere del presente ricorso.

L'*Apesco* insiste, dal canto suo, sul fatto che il suo ricorso è rivolto contro un atto della Commissione, vale a dire l'atto di approvazione della lista periodica per il mese di luglio 1986 e che questo può essere impugnato in base all'art. 173 del trattato CEE. L'Apesco ritiene inoltre che, in quanto associazione alla quale aderiscono i pescherecci spagnoli che costituiscono oggetto di discriminazione, è evidente il suo interesse ad agire.

B — *Nel merito*

In primo luogo, l'*Apesco* sottolinea che risulta agli artt. 186 e 157 dell'atto di adesione che la disciplina istituita per quanto riguarda le condizioni di accesso dei pescatori spagnoli alle acque degli Stati già facenti parte della Comunità a Dieci ha carattere esauriente, salvo due casi particolari per i quali sono stati adottati i regolamenti n. 3531/85 e n. 3581/85. Orbene, nessuna disposizione dell'atto di adesione né di detti regolamenti affida alle autorità spagnole la missione di emanare norme che precisino o che specifichino ulteriormente il regime di accesso dei pescherecci spagnoli. D'altro canto, nessuna norma ha contemplato deleghe a favore delle autorità spagnole. Così stando le cose, l'approvazione delle liste periodiche resta di competenza esclusiva della Commissione che, a questo scopo, deve tener conto solo del diritto comunitario. La lettura degli artt. 158 e 163 dell'atto di adesione nonché quella del regolamento n. 3531/85 già ricordato dimostrano d'altro canto chiaramente che è alla Commissione che spetta stabilire e approvare le liste periodiche.

In secondo luogo, per l'Apesco la competenza della Commissione va oltre la semplice verifica formale delle liste e ciò risulta dall'impiego del termine « adotta » di cui all'art. 158, n. 2, e nell'art. 3, n. 5, del regolamento n. 3531/85 e dai termini « verifica » e « approva » di cui all'art. 163. Quindi l'Apesco ritiene che la Commissione debba controllare se l'elenco che le viene presentato è redatto conformemente alle norme comunitarie vigenti e che debba rifiutare l'approvazione in caso di infrazione al diritto comunitario. La Commissione ha quindi la competenza per verificare se taluni pescherecci sono esclusi illegittimamente dagli elenchi periodici. D'altro canto la Commissione è competente ad escludere un peschereccio colpito da sanzioni ricorrendo al rifiuto d'iscrizione contemplato dal regolamento n. 3781/85, qualora non si fosse tenuto conto di questa sanzione nei progetti presentati alla sua approvazione.

In terzo luogo, per l'Apesco la Commissione ha commesso infrazione al diritto comunitario approvando progetti di liste periodiche che comprendevano taluni pescherecci più sovente di altri. Infatti, comportandosi così, la Commissione si rifà ai criteri seguiti dalle autorità spagnole per elaborare i progetti di liste. Orbene, questi criteri sono in contrasto col diritto comunitario, poiché né nell'atto di adesione, né nei regolamenti di esecuzione non vi è alcuna norma che consenta di affermare che determinati pescherecci spagnoli compresi nella lista dei trecento siano più qualificati di altri pescherecci elencati nella stessa lista per accedere alle acque della vecchia Comunità a Dieci. L'Apesco sottolinea che l'atto di adesione conferisce diritti uguali ai trecento pescherecci spagnoli autorizzati a pescare nelle acque comunitarie.

Le liste periodiche, come sono state approvate dalla Commissione, comprendono navi fantasma, vale a dire che non sono più in attività e che fruirebbero quindi del diritto d'accesso mentre pescherecci compresi nella lista dei 300 e che non fruiscono di diritti d'accesso cumulati vengono penalizzati, anche se non sono incorsi nelle sanzioni contemplate dal diritto comunitario stesso. Di conseguenza si dovrebbe concludere che siffatta situazione è vietata dal diritto comuni-

tario, in quanto incompatibile con i principi di parità e di proporzionalità riconosciuti dal diritto stesso.

In quarto luogo, la ricorrente sottolinea che l'art. 2 del regolamento del Consiglio 19 gennaio 1976, n. 101/76, relativo all'instaurazione di una politica comune delle strutture nel settore della pesca (GU L 20, pag. 19), prevede che gli Stati membri « assicurano, in particolare, a tutte le navi da pesca che battono bandiera di uno degli Stati membri e sono immatricolate nel territorio della Comunità a parità di condizioni di accesso e di sfruttamento dei fondali situati nelle acque di cui al comma precedente ». Quindi, concedendo diritti di pesca più frequentemente a determinati pescherecci che non ad altri, la Commissione ha infranto il divieto di discriminazione che implica il diritto comunitario.

La *Commissione* condivide appieno il parere della Apesco secondo cui la disciplina d'accesso alle acque comunitarie è contenuta nell'atto di adesione e rientra nella competenza esclusiva della Comunità. Essa ritiene tuttavia che, nell'esercizio di questa competenza esclusiva, la Comunità può affidare determinati incarichi e conferire talune facoltà agli Stati membri, lasciando loro un margine discrezionale più o meno ampio. Queste deleghe di potere sono perfettamente ammissibili e sono frequentemente utilizzate. Ad esempio, in materia di pesca, l'art. 5, n. 2, del regolamento del Consiglio 25 gennaio 1983, n. 170/83 (GU L 24, pag. 1) prevede che ciascuno Stato membro deve gestire la quota di pesca che gli viene assegnata.

Nella fattispecie, la Commissione ritiene che l'atto di adesione stesso abbia incaricato le autorità nazionali di operare la selezione dei pescherecci autorizzati a pescare periodicamente nelle acque comunitarie ed abbia semplicemente investito la Commissione di un compito di controllo e di adozione formale della lista.

A questo proposito, la Commissione si fonda essenzialmente sul tenore dell'art. 163, n. 2, che precisa che la Commissione verifica le liste presentate dalle autorità spagnole. Per la Commissione, il termine verificare dimostra che la sua funzione si limita ad esaminare nella fattispecie se i battelli registrati sulla lista dei centocinquanta figurano anche sulla lista di base, assicurandosi inoltre che il numero di pescherecci proposto non superi i limiti stabiliti nell'atto o che detti pescherecci non siano incorsi nelle sanzioni contemplate dal regolamento n. 3781/85. L'atto di adesione opera quindi una chiara suddivisione dei compiti tra la Commissione e le autorità spagnole.

La Commissione sostiene che questo modo di vedere è corroborato dalle norme adottate dal Consiglio e dalla Commissione in esecuzione dell'atto di adesione. Questi vari regolamenti non consentono infatti alcuna modifica dei progetti di liste. Affinché la Commissione fosse in grado di selezionare i pescherecci da iscrivere sulle liste periodiche sarebbe d'altra parte stato necessario contemplare un sistema grazie al quale i pescatori potessero mettersi in contatto direttamente e personalmente con i servizi della Commissione, ma ciò non è stato fatto.

È quindi alle autorità nazionali che spetta scegliere i pescherecci sulla lista di base e includerli nei progetti di liste periodiche presentate all'approvazione della Commissione. La Commissione ritiene quindi che qualsiasi contenzioso in materia di composizione di dette liste sia di esclusiva competenza dei tribunali spagnoli.

La Commissione esamina infine l'argomento tratto dalla nozione di parità di condizioni di accesso insita nel regolamento del Consi-

glio n. 101/76. Essa ritiene che questo argomento sia sussidiario, in quanto riguarda il contenuto dei progetti di lista, contenuto che rientra nelle prerogative esclusive delle autorità spagnole. Ciò precisato, la Commissione insiste in particolare sul fatto che l'art. 2, n. 1, 1° comma, del regolamento n. 101/76 stabilisce che « il regime applicato da ciascuno degli Stati membri all'esercizio della pesca nelle acque marittime su cui esercita la sua sovranità o giurisdizione non può comportare differenze di trattamento nei confronti di altri Stati membri ». Per la Commissione, detto art. 2 vincola quindi ciascuno degli Stati membri a trattare i pescatori degli altri Stati membri alla stessa stregua dei suoi cittadini e non a garantire la parità di trattamento tra i suoi cittadini.

Il *regno di Spagna*, che interviene a sostegno della Commissione, esamina anzitutto le varie disposizioni dell'atto di adesione e ne conclude che nella fattispecie non vi è stata infrazione ad alcuna di esse. Nessuna di queste disposizioni prescrive l'obbligo né la condizione di parità, né fissa criteri di selezione dei pescherecci. Questa situazione è dovuta al fatto che al momento dei negoziati per l'adesione, il regno di Spagna, che era fautore della conservazione del sistema di cumulo dei diritti, ha fatto constatare nell'atto di adesione che l'accesso alle zone di pesca doveva effettuarsi per ciascun peschereccio in base a diritti cumulati. Questo regime di accesso, del tutto corretto ed equo, è quello vigente nel diritto spagnolo e sarebbe stato quindi rispettato dall'atto di adesione.

In secondo luogo, il regno di Spagna sostiene che l'art. 2 del regolamento n. 101/76 è chiaro. Questa disposizione sancisce la parità di condizioni d'accesso e di gestione delle zone marittime per i pescherecci di uno Stato membro nei confronti di quelli di altri Stati membri, ma un siffatto principio non può essere invocato nei confronti di quella che il regno di Spagna definisce parità interna, vale a dire tra i pescherecci di uno stesso Stato membro.

Del pari non vi è alcuna infrazione all'art. 7 del trattato, poiché l'approvazione della lista periodica per il mese di luglio non costituisce discriminazione a motivo della cittadinanza.

Infine, il regno di Spagna ritiene che l'impugnazione contemplata dall'art. 173 del trattato non costituisca la procedura idonea per far controllare se una norma nazionale spagnola è legittima o meno e per approvare la sua conformità con il diritto comunitario.

Ad ogni modo esso ritiene che il suo decreto ministeriale del 12 giugno 1981 non sia incompatibile con alcun principio di diritto comunitario. Infatti in primo luogo il diritto comunitario non si è sostituito al decreto ministeriale del 12 giugno 1981 che è quindi restato pienamente in vigore. In secondo luogo, questo decreto ministeriale non contiene alcuna disposizione incompatibile con l'atto di adesione. In terzo luogo, il decreto non è in contrasto con il principio della parità che non è sancito dal alcuna disposizione concreta. In quarto luogo, il decreto ha introdotto diversi vantaggi economici e fiscali a favore dei destinatari, se presentano le condizioni poste dalla disciplina. Quanto ai pescherecci non rispondenti a queste condizioni, come ad esempio i peschereci aderenti all'Apesco, era chiaro che non avrebbero fruito di questi vantaggi. Questa presunta discriminazione non scaturisce tuttavia dalla norma, bensì dall'inosservanza della norma stessa. Sono gli stessi interessati che provocano la discriminazione, in quanto non si conformano alla norma di cui trattasi.

A mo' di conclusione, il regno di Spagna ritiene che il decreto ministeriale abbia raggiunto i propri obiettivi, poiché il numero di navi da pesca è stato ridotto da 460 nel 1981 a 300 del 1986.

L'Internacional Pesquera Coruñesa SA (Interpesco SA), la Miya SA, la Lagunak SL, e la Ceepesca, che intervengono anche a sostegno della Commissione, osservano anzitutto che l'atto di adesione contempla espressamente, all'art. 163, che la redazione delle liste periodiche spetta incontestabilmente alle autorità spagnole.

Poiché né l'atto di adesione né il regolamento di esecuzione n. 3531/85 forniscono criteri per l'elaborazione di queste liste, le autorità spagnole devono conformarsi alla disciplina spagnola vigente, vale a dire il decreto ministeriale del 12 giugno 1981.

D'altro canto, le parti intervenienti summenzionate ricordano che la Commissione ha solo il compito di verificare il contenuto degli elenchi sottoposti dall'amministrazione spagnola. Nella fattispecie, la verifica consiste nel controllare se i pescherecci inclusi nel progetto di lista figurano nell'allegato IX dell'atto di adesione, se non sono incorsi in sanzioni o se i dati tecnici coincidono con quelli che sono elencati in questo allegato. Non spetta quindi affatto alla Commissione giudicare, approvare o confermare i criteri adottati in sede nazionale e seguiti dalle autorità spagnole per elaborare i progetti di liste periodiche. Di conseguenza, il fatto di approvare il progetto elaborato conformemente al decreto del 12 giugno 1981 non significa affatto che la Commissione applichi in questo modo una norma nazionale dell'ordinamento giuridico spagnolo.

Infine, per quanto riguarda la presunta violazione del principio di parità delle condizioni di accesso, le parti intervenienti summenzionate sottolineano anzitutto che, sul piano interno, non vi è inosservanza del principio di parità di trattamento, poiché il decreto 12 giugno 1981 è una norma a carattere generale che può del pari essere invocata dalle imprese di pesca elencate nell'allegato a detto decreto. Infine sul piano comunitario, la differenza sotto il profilo del cumulo dei diritti non implica necessariamente una disparità di trattamento delle due categorie di pescherecci. Infatti, l'entrata in vigore dell'atto di adesione non ha arrecato pregiudizio alla situazione dei pescherecci che non avevano cumulato diritti poiché l'atto di adesione ha portato a 150 il numero dei pescherecci autorizzati a pescare simultaneamente nelle acque della CEE, mentre in precedenza il numero di questi pescherecci era molto inferiore.

Infine, l'art. 2, n. 1, del regolamento n. 101/76 non è nemmeno applicabile al caso contemplato dall'Apesco, in quanto, da un lato, il regime contemplato dall'atto di adesione è un regime provvisorio che deroga al regime comunitario generale di conservazione e di gestione delle risorse della pesca e, dall'altro, l'attività peschereccia contemplata nell'atto di adesione si svolge nelle acque che non sono soggette alla sovranità o alla giurisdizione della Spagna.

R. Joliet
giudice relatore