CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GIUSEPPE TESAURO
presentate il 6 giugno 1990 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Il presente procedimento ha per oggetto una domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato, dalla High Court of Justiciary (Scozia), nella causa dinanzi ad essa pendente tra il Procurator Fiscal di Stranraer ed il sig. Andrew Marshall.

2. Il contesto normativo in cui si inserisce la controversia è relativamente semplice.

Ai sensi dell'art. 19 del regolamento (CEE) del Consiglio 25 gennaio 1983, n. 171 che istituisce misure tecniche per la conservazione delle risorse della pesca [1], gli Stati membri sono autorizzati ad adottare, nell'ambito della politica comune della pesca, misure nazionali supplementari volte ad assicurare un più equilibrato sfruttamento di dette risorse.

Il testo della disposizione è del seguente tenore:

« 1. Nel caso di riserve strettamente locali, che sono importanti unicamente per i pescatori di un solo Stato membro, lo Stato membro in questione può prendere provvedimenti per la conservazione e la gestione di dette riserve a condizione che siano compatibili con il diritto comunitario e conformi alla politica comune della pesca.

2. Gli Stati membri sono autorizzati a fissare le condizioni o le modalità a carattere puramente locale, applicabili unicamente ai pescatori nazionali, intese a limitare le catture mediante misure tecniche a complemento di quelle definite nei regolamenti comunitari, purché tali misure siano compatibili con il diritto comunitario e conformi alla politica comune della pesca.

3. Prima di prendere le misure di cui ai paragrafi nn. 1 e 2, lo Stato membro in questione deve avere l'accordo della Commissione circa la constatazione della conformità delle misure stesse ad uno di detti paragrafi.

La Commissione prende una decisione motivata entro tre mesi dalla data di presentazione di una domanda ai sensi del primo comma.

(...) ».

3. Sulla base della riportata norma il Secretary of State for Scotland adottava, in data 1° gennaio 1986, dopo aver ottenuto il necessario accordo della Commissione, un decreto che vieta la detenzione di reti da imbarco a filamento unico ai pescatori britannici naviganti nelle acque adiacenti alla costa scozzese entro sei miglia dalle linee di base.

* Lingua originale: l'italiano.
1 — GU L 24, pag. 14.

Ciò al fine di assicurare il rispetto dell'interdizione di pesca del salmone nelle acque litorali scozzesi prevista da un precedente decreto.

Le autorità competenti avevano infatti constatato, secondo quanto risulta dalle osservazioni scritte presentate dal governo britannico, che, malgrado il divieto esistente, la pesca illegale del salmone nelle acque scozzesi era fortemente praticata, in particolare da battelli britannici che utilizzavano questo tipo di rete, costituendo una minaccia per la pesca tradizionale del salmone e un serio danno per l'economia locale.

4. I fatti che sono all'origine della presente controversia possono essere facilmente riassunti.

In data 20 settembre 1986, a seguito di un'ispezione effettuata nelle acque adiacenti alle coste scozzesi a bordo di un peschereccio appartenente al sig. Marshall, cittadino britannico residente in Scozia, quest'ultimo si vedeva contestare la detenzione illegale a bordo di una rete da imbarco a filamento unico.

Incriminato dinanzi allo Sheriff Court di Stranraer, il sig. Marshall eccepiva in particolare l'illegalità del decreto che, a suo avviso, creava una discriminazione tra pescatori scozzesi ed altri pescatori della Comunità, nonché tra i primi e gli altri pescatori britannici che muovono da porti situati al di fuori delle acque oggetto del divieto.

I soli pescatori britannici che operano a partire da porti scozzesi si trovano infatti nell'impossibilità di utilizzare questo tipo di rete anche laddove l'utilizzazione sarebbe consentita, poiché ciò implicherebbe necessariamente l'attraversamento delle acque litorali con le reti a bordo.

Lo Sheriff di Stranraer, accogliendo la tesi del sig. Marshall, lo prosciolgieva dall'accusa.

5. Su appello del pubblico ministero la causa veniva portata dinanzi alla High Court of Justiciary che decideva di sospendere il procedimento e di porre alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

1) Se le disposizioni dell'art. 7 o dell'art. 40, par. 3, del Trattato CEE, o qualsiasi altra norma del diritto comunitario, impediscano ad uno Stato membro di adottare, previa valida approvazione della Commissione, un provvedimento che vieta il trasporto su un peschereccio immatricolato in uno Stato membro, mentre tale peschereccio si trova entro l'area delle acque di tale Stato adiacenti ad una parte della sua costa, di una rete da pesca di un determinato tipo e fabbricazione, l'uso della quale non è altrimenti vietato in base alla normativa comunitaria e, in caso affermativo, in quali circostanze.

2) a) Se l'art. 19 del regolamento (CEE) del Consiglio n. 171/83 sia valido in base al diritto comunitario.

b) In caso affermativo, se un provvedimento quale quello descritto nella questione n. 1) rientri legittimamente nell'ambito dell'art. 19.

6. Affronterò in primo luogo il quesito relativo alla validità dell'art. 19 del regolamento in questione.

Premetto che non mi è del tutto chiaro su quali basi si fondi l'asserita perplessità circa la conformità della richiamata norma rispetto al diritto comunitario.

Secondo quanto affermato dal sig. Marshall dinanzi al giudice a quo, la disposizione sarebbe invalida in quanto autorizzerebbe di fatto gli Stati membri ad adottare provvedimenti relativi alla politica comune della pesca incompatibili con i principi fondamentali del Trattato.

Tuttavia lo stesso Marshall, che non ha presentato osservazioni scritte nel corso di questo procedimento, ha sostenuto in udienza di non voler contestare la validità dell'art. 19 del regolamento in causa ma solo la conformità del decreto britannico rispetto al diritto comunitario.

Ad ogni modo, su di un piano generale, ed al fine di rispondere al quesito posto dal giudice di rinvio, osserverò quanto segue.

7. L'art. 19 del regolamento n. 171/83 autorizza, come si è detto, gli Stati membri ad adottare misure tendenti alla conservazione ed alla gestione di riserve strettamente locali o a fissare condizioni e modalità — a carattere locale ed applicabili unicamente ai pescatori nazionali — al fine di limitare le catture.

Ciò, beninteso, purché si tratti di misure compatibili con il diritto comunitario, conformi alla politica comune della pesca e che abbiano ottenuto il previo accordo della Commissione.

8. Come ha giustamente osservato il Consiglio nelle sue osservazioni scritte, nel caso di specie si è in presenza di una situazione in cui la Comunità, pur avendo in linea di principio una competenza legislativa, ha deciso, entro determinati limiti ed a certe condizioni, di accordare agli Stati membri la possibilità di adottare, su base locale, misure più rigorose dettate da situazioni specifiche.

Questa previsione appare del tutto conforme rispetto alla linea di ragionamento seguita dalla Corte in causa 804/79 [2], secondo cui anche se la competenza ad adottare, nell'ambito della politica comune della pesca, i provvedimenti destinati alla conservazione delle risorse ittiche è passata pienamente e definitivamente alla Comunità, gli Stati membri non sono interamente privati della possibilità di modificare i provvedimenti di conservazione già in vigore, per adeguarli al mutamento dei dati di carattere biologico e tecnico pertinenti in materia, purché tali provvedimenti, di portata limitata, non comportino una nuova politica di conservazione da parte di uno Stato membro.

È del pari opportuno ricordare che nella medesima sentenza la Corte ha osservato che il procedimento di cooperazione fra gli Stati membri e la Commissione nel settore in discorso è confermato da una prassi lar-

2 — Sentenza 5 maggio 1981, Commissione/Regno Unito, punti 17 e 22 della motivazione (Racc. pag. 1045).

gamente seguita, in quanto la Commissione ha espresso in passato il suo punto di vista su parecchi proveddimenti nazionali di conservazione che le erano stati notificati da vari Stati membri interessati, formulando, se del caso, riserve o condizioni (punto 32 della motivazione).

9. Una delega di poteri normativi, quale si è verificata nella specie, appare peraltro tanto più comprensibile se si considera che la riproduzione delle differenti specie può avere caratteristiche considerevolmente diverse da una zona biologica all'altra e che, inoltre, le riserve ittiche non rappresentano un patrimonio inesauribile.

Infatti, come la stessa Corte ha avuto modo di ricordare, i provvedimenti che mirano alla preservazione del patrimonio ittico, pur limitando la « produzione » a breve termine, hanno lo scopo di evitare che essa subisca un regresso nel futuro e, inoltre, in assenza di misure tendenti ad assicurare l'impiego ottimale dei fattori produttivi, talune risorse del mare si esaurirebbero rapidamente [3].

10. Quanto poi all'ipotesi che le misure nazionali adottate possano produrre l'effetto di sottoporre i pescatori che operano su battelli soggetti alla giurisdizione di tale Stato a misure più rigorose rispetto a quelle che si applicano ai pescatori che operano su battelli soggetti alla giurisdizione di altri Stati membri, basti osservare che, come la Corte ha più volte affermato, il fatto che uno Stato membro applichi disposizioni più rigorose di quelle applicate nella stessa materia da altri Stati membri non configura un'infrazione al principio di non discriminazione sancito dall'art. 7 del Trattato, purché le norme in parola, per il resto conformi al diritto comunitario, vengano applicate in modo uniforme nei confronti di chiunque sia soggetto alla giurisdizione di detto Stato [4].

11. Le considerazioni che precedono mi inducono dunque a ritenere che l'esame della questione sottoposta alla Corte non ha messo in luce alcun elemento tale da far dubitare della validità dell'art. 19 del regolamento n. 171/83.

12. Con il quesito sub 1) la High Court of Justiciary chiede alla Corte se le disposizioni dell'art. 7 o dell'art. 40, par. 3, del Trattato, o qualsiasi altra norma di diritto comunitario, impediscano ad uno Stato membro di adottare, previa valida approvazione della Commissione, un provvedimento quale quello sopra descritto, ed in caso affermativo in quali circostanze.

13. Prima di esaminare il merito di tale domanda è a mio avviso necessario fare alcune precisazioni in relazione alla natura stessa dell'atto in questione.

A tale riguardo, è opportuno sottolineare che nella specie ci si trova in realtà in presenza di un procedimento complesso costituito, da un lato, dalle misure nazionali e, dall'altro, dalla necessaria decisione di « approvazione » della Commissione.

3 — Sentenza 14 luglio 1976, Kramer, punto 58 della motivazione (cause riunite 3/76, 4/76 e 6/76, Racc. pag. 1279), e sentenza 16 giugno 1987, Romkes, punto 22 della motivazione (causa 46/86, Racc. pag. 2681).

4 — Sentenza 19 gennaio 1988, Pesca Valentia, punto 18 della motivazione (causa 223/86, Racc. pag. 83), e sentenza 3 luglio 1979, Van Dam, punto 10 della motivazione (cause riunite 185/78-204/78, Racc. pag. 2345).

Si tratta dunque di provvedimenti nazionali che sono, se mi si consente l'espressione, in qualche modo « comunitarizzati ».

Il che è confermato dal fatto che, in caso di mancato accordo della Commissione, gli Stati membri non possono adottare autonomamente le misure previste dall'art. 19, par. 1 e 2, ma occorre far ricorso alla procedura del comitato di gestione prevista dall'art. 14 del regolamento (CEE) n. 170/83 (v. art. 19, par. 4 del regolamento n. 171/83).

Da ciò consegue peraltro che l'eventuale constatazione di non conformità delle misure nazionali rispetto al diritto comunitario comporta, implicitamente ma necessariamente, un giudizio sulla legittimità della stessa decisione con cui la Commissione ha dato il proprio accordo all'adozione delle misure.

14. Ciò premesso passo al merito della questione sottoposta alla Corte.

Circa la conformità delle misure in causa rispetto all'art. 7 del Trattato ritengo di aver già fornito una risposta (v. punto 10).

15. Più delicato si presenta invece l'apprezzamento del decreto alla luce dell'art. 40, par. 3, del Trattato, secondo cui l'organizzazione dei mercati agricoli deve escludere qualsiasi discriminazione fra produttori o consumatori della Comunità.

Per quel che riguarda l'ambito di applicazione della norma, ricordo che, secondo la giurisprudenza della Corte, l'art. 40, par. 3, del Trattato costituisce un limite preciso non solo per i provvedimenti relativi all'organizzazione comune dei mercati agricoli adottati dalle istituzioni comunitarie, ma anche per gli Stati membri quando adottano provvedimenti relativi alle organizzazioni comuni dei mercati agricoli in ossequio ad un regolamento comunitario; pertanto la succitata norma è rilevante anche rispetto ad un provvedimento nazionale quale il decreto britannico [5].

Quanto poi al contenuto dell'art. 40, par. 3, risulta da costante giurisprudenza che il divieto di discriminazione ivi enunciato non è altro che la specificazione del principio generale di uguaglianza che fa parte dei principi fondamentali del diritto comunitario. Questo principio impone, come è noto, di non trattare in modo diverso situazioni analoghe, salvoché una differenza di trattamento sia obiettivamente giustificata [6].

16. La Corte ha inoltre avuto modo di chiarire che una disparità di trattamento non può essere considerata una discriminazione vietata dall'art. 40, par. 3, del Trattato, a meno che si riveli arbitraria, cioè priva di adeguata giustificazione e non fondata su criteri di natura obiettiva [7].

Dirò subito che, alla luce di tale giurisprudenza, non mi sembra che il divieto contestato, pur gravando in fatto in maniera par-

5 — Sentenza 26 aprile 1988, Apesco, punto 23 della motivazione (causa 207/86, Racc. pag. 2151), e sentenza 25 novembre 1986, Klensch, punto 8 della motivazione (cause riunite 201/85 e 202/85, Racc. pag. 3477).

6 — Sentenza 17 maggio 1988, Erpelding, punto 29 della motivazione (causa 84/87, Racc. pag. 2647); sentenza Klensch, cit., punto 9 della motivazione; sentenza 19 ottobre 1977, Ruckdeschel, punto 7 della motivazione (causa 117/76, Racc. pag. 1753); sentenza 19 ottobre 1977, Moulins Pont-à-Mousson, punto 16 della motivazione (cause riunite 124/76 e 20/77, Racc. pag. 1795).

7 — Sentenza 15 settembre 1982, Kind, punto 22 della motivazione (causa 106/81, Racc. pag. 2885), e sentenza 13 giugno 1978, Denkavit, punto 15 della motivazione (causa 139/77, Racc. pag. 1317).

ticolare sui pescatori che operano su battelli britannici che muovono dai porti scozzesi, possa veramente essere qualificato discriminatorio.

Occorre infatti ricordare che il decreto in causa costituisce una tipica misura accessoria adottata al fine di garantire il rispetto del divieto di pesca del salmone lungo le coste scozzesi.

Ora, non risulta che, nel corso del presente procedimento, sia stata posta in dubbio la legittimità del divieto di pesca, né per quel che riguarda il merito del provvedimento né per quel che riguarda la sua localizzazione.

Da ciò consegue che una misura accessoria, quale quella dianzi descritta, per sua stessa natura, giacché riguarda le acque costiere, incide più fortemente ed in una certa misura esclusivamente sui pescatori che salpano dai porti interessati dal divieto.

D'altra parte, qualunque divieto territorialmente localizzato incide in misura differente sui diversi operatori, secondo la loro localizzazione, ma non per questo, e nella misura in cui l'ambito di applicazione territoriale del provvedimento trova una sua obiettiva giustificazione, la misura può definirsi discriminatoria.

17. Il problema che si pone per un provvedimento di questo tipo non è dunque tanto un problema di discriminazione, quanto di proporzionalità.

Il principio di proporzionalità, che a mio avviso si impone agli Stati membri, al pari del principio di non discriminazione, allorché essi agiscono come « gestori » dell'interesse comune nell'ambito di un'organizzazione comune dei mercati, esige, come è noto, che le misure restrittive adottate siano idonee a raggiungere lo scopo perseguito e non eccedano i limiti di quanto sia all'uopo necessario.

In applicazione di tale principio appare chiaro che un divieto quale quello previsto dal decreto britannico apparirebbe del tutto legittimo qualora determinate riserve ittiche fossero gravemente minacciate, non vi fosse una ragionevole possibilità di adottare misure alternative egualmente efficaci ed il sacrificio imposto ai pescatori non dovesse risultare eccessivo (nel senso che essi non avrebbero un effettivo interesse ad utilizzare quel determinato tipo di rete).

18. Ora, anche se l'ordinanza di rinvio è scarsamente illuminante circa l'effettiva sussistenza delle indicate circostanze, ritengo che, alla luce degli elementi emersi nel corso del presente procedimento, debbano farsi le seguenti considerazioni.

Anzitutto, appare incontestato che le reti da imbarco a filamento unico costituiscono, per la loro conformazione, uno strumento particolarmente efficace per la pesca del salmone, com'è peraltro testimoniato dalla circostanza che anche l'Irlanda, che è confrontata a problemi analoghi, vieta l'utilizzazione di questo tipo di rete per la pesca del salmone nelle sue acque.

In secondo luogo, è noto che il salmone ha la particolare caratteristica di risalire le acque dei fiumi per deporre le uova ed è quindi necessario, al fine di garantire la sopravvivenza della specie, che almeno un

certo numero di esemplari riesca a portare a termine tale operazione e non sia quindi intercettato nelle acque costiere.

19. Per quel che riguarda poi la possibilità di garantire il rispetto del divieto di pesca mediante una semplice intensificazione dei controlli e senza dunque interdire la detenzione di tali reti, si deve considerare che la stessa estensione delle coste scozzesi, peraltro scarsamente popolate, rende obiettivamente difficile verificare che un battello che trasporta un certo tipo di rete non la utilizzi poi per fini illeciti.

D'altra parte, un divieto di pesca del salmone nelle acque litorali scozzesi con le reti a filamento unico esisteva già da decenni, ma, a quanto sostiene il governo britannico, esso era scarsamente rispettato prima dell'adozione, nel 1986, del contestato divieto di detenzione delle reti.

20. Quanto infine all'effettivo interesse ad utilizzare a fini consentiti questo tipo di rete, il governo britannico ha affermato che, da un'inchiesta condotta nel 1985 dalle autorità scozzesi competenti, è risultato che, a fronte di un pescato, sbarcato nel corso dell'anno nei porti scozzesi da battelli britannici, pari a un valore di 215 milioni di UKL, il valore dei pesci catturati lecitamente nello stesso periodo con le reti in questione e sbarcato nei medesimi porti era pari a sole 25 000 UKL.

Il sig. Marshall, dal canto suo, pur avendo in udienza contestato tali cifre, comunque non è stato in grado di fornire cifre alternative o di spiegare con chiarezza le ragioni del suo dissenso.

21. Alla luce di tali considerazioni mi sembra di poter concludere che l'esame della questione non ha posto in evidenza elementi tali da far ritenere che il provvedimento in questione contrasti nella specie con il principio di proporzionalità.

22. È peraltro evidente che, qualora il giudice di rinvio dovesse accertare l'esistenza di circostanze diverse o elementi nuovi rispetto a quelli sopra indicati, egli potrebbe sottoporre nuovamente la questione all'apprezzamento della Corte ed anzi, considerato che le misure adottate nell'ambito dell'art. 19 del regolamento n. 171/83 sono assistite da una decisione della Commissione che ne constata la conformità rispetto al diritto comunitario, ritengo che egli comunque non potrebbe disapplicarle senza un previo intervento della Corte.

23. Quanto poi all'eventuale violazione dei diritti fondamentali mi limiterò a ricordare che, conformemente alla giurisprudenza della Corte, è legittimo prevedere, nei confronti del libero esercizio del commercio, del lavoro e di altre attività professionali, limiti giustificati dagli obiettivi di interesse generale perseguiti dalla Comunità, purché non resti lesa la sostanza di tali diritti[8].

Ora, nel caso di specie, il provvedimento adottato, considerato nel contesto dell'organizzazione comune dei mercati dei prodotti della pesca, appare pienamente giustificato da obiettivi di interesse generale e di sicuro

8 — Sentenza 8 ottobre 1986, Keller, punto 8 della motivazione (causa 234/85, Racc. pag. 2897), e sentenza 14 maggio 1974, Nold, punto 14 della motivazione (causa 4/73, Racc. pag. 491).

non è tale da ledere la sostanza dei diritti degli operatori economici interessati.

24. Con l'ultimo quesito il giudice di rinvio chiede alla Corte se un simile provvedimento rientri nell'ambito dell'art. 19 del regolamento n. 171/83.

A tale riguardo osserverò in primo luogo che la misura in questione, se collocata nel più ampio contesto della Comunità, riveste indubbiamente, nonostante l'estensione delle acque interessate, un carattere locale.

Inoltre, l'ambito di applicazione dell'atto, relativo ai battelli britannici, non mi sembra contrastare con il riferimento fatto dall'art. 19 ai pescatori nazionali, dovendosi con tale termine intendere gli operatori che sono comunque sottoposti alla giurisdizione dello Stato in questione.

Infine, per quel che riguarda l'asserita insufficienza della motivazione della decisione con cui la Commissione ha autorizzato l'adozione di tali misure, mi limiterò a rilevare che, data la natura del provvedimento — in pratica una semplice verifica del rispetto delle condizioni poste dall'art. 19 — anche una motivazione succinta, quale esistente nella specie, può essere ritenuta adeguata.

25. Alla luce delle considerazioni sopra svolte propongo pertanto alla Corte di rispondere ai quesiti posti dalla High Court of Justiciary nella maniera seguente:

« 1) L'esame della questione sottoposta alla Corte non ha messo in luce alcun elemento atto ad inficiare la validità dell'art. 19 del regolamento (CEE) n. 171/83 del Consiglio.

2) Il diritto comunitario, ed in particolare l'art. 7 e l'art. 40, par. 3, del Trattato CEE non si oppongono all'adozione da parte di uno Stato membro, previa valida approvazione della Commissione, di un provvedimento che vieti il trasporto su di un peschereccio ivi immatricolato, mentre tale peschereccio si trova entro l'area delle acque territoriali di tale Stato membro adiacenti ad una parte della sua costa, di una rete da pesca di un determinato tipo e fabbricazione, l'uso della quale non è altrimenti vietato in base alla normativa comunitaria, purché, come risulta nel caso di specie alla luce degli elementi di cui la Corte dispone, siffatta misura appaia idonea a raggiungere lo scopo perseguito e non ecceda i limiti di quanto sia all'uopo necessario.

3) Un provvedimento quale sopra descritto rientra legittimamente nell'ambito dei provvedimenti di cui all'art. 19 del regolamento (CEE) n. 171/83 del Consiglio ».