SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)
25 aprile 2002 *

Nelle cause riunite C-418/00 e C-419/00,

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 dalla sig.ra C. Vasak e dal sig. G. de Bergues, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

* Lingua processuale: il francese.

avente ad oggetto un ricorso diretto a far dichiarare che la Repubblica francese:

— non avendo determinato le modalità adeguate di utilizzo dei contingenti ad essa assegnati per le stagioni di pesca 1991-1994 (causa C-418/00), nonché 1995-1996 (causa C-419/00);

— non avendo vigilato sul rispetto della normativa comunitaria in materia di conservazione delle specie attraverso un controllo delle attività di pesca, nonché attraverso un'adeguata ispezione degli sbarchi e della registrazione delle catture;

— non avendo provvisoriamente vietato la pesca ai pescherecci battenti bandiera francese o registrati nel territorio francese, benché si ritenesse che le catture effettuate avessero esaurito il relativo contingente, e avendo infine vietato la pesca quando il contingente era stato ampiamente superato, e ciò tanto per le campagna di pesca 1991-1994 (causa C-418/00) che 1995 e 1996 (causa C-419/00), 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 1991-1994 (causa C-418/00) 1995 e 1996 (causa C-419/00),

è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza 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 (GU L 24, pag. 1), 1 e 11, nn. 1 e 2, 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), 9, n. 2, del regolamento (CEE) del Consiglio 20 dicembre 1992, n. 3760, che istituisce un regime comunitario della pesca e dell'acquicoltura (GU L 389, pag. 1), e 2, 21, nn. 1 e 2, e 31 del regolamento (CEE) del Consiglio 12 ottobre 1993, n. 2847, che istituisce un regime di controllo applicabile nell'ambito della politica comune della pesca (GU L 261, pag. 1) (causa C-418/00), nonché in forza degli artt. 9, n. 2, del regolamento n. 3760/92 e 2, 21 e 31 del regolamento n. 2847/93, in combinato disposto con i regolamenti (CE) del Consiglio 20 dicembre 1994, n. 3362, che stabilisce, per alcuni stock o gruppi di stock ittici, il totale ammissibile di catture (TAC) per il 1995 e talune condizioni cui è soggetta la pesca di detto totale (GU L 363, pag. 1), e 22 dicembre 1995, n. 3074, che stabilisce, per alcuni stock o gruppi di stock ittici, il totale ammissibile di catture (TAC) per il 1996 e talune condizioni cui è soggetta la pesca di detto totale (GU L 330, pag. 1) (causa C-419/00),

LA CORTE (Quinta Sezione),

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

avvocato generale: sig.ra C. Stix-Hackl
cancelliere: R. Grass

vista la relazione del giudice relatore,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza dell'11 ottobre 2001,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con due atti introduttivi depositati presso la cancelleria della Corte il 13 novembre 2000, la Commissione delle Comunità europee ha proposto, ai sensi dell'art. 226 CE, due ricorsi volti a far dichiarare che la Repubblica francese:

— non avendo determinato le adeguate modalità di utilizzo dei contingenti ad essa assegnati per le stagioni di pesca 1991-1994 (causa C-418/00), nonché 1995 e 1996 (causa C-419/00);

— non avendo vigilato sul rispetto della normativa comunitaria in materia di conservazione delle specie attraverso un controllo delle attività di pesca, nonché attraverso un'adeguata ispezione degli sbarchi e della registrazione delle catture;

— non avendo vietato provvisoriamente la pesca ai pescherecci battenti bandiera francese o registrati nel territorio francese, benché si ritenesse che le catture effettuate avessero esaurito il relativo contingente, e avendo infine vietato la pesca quando il contingente era stato ampiamente superato, e ciò tanto per le campagna di pesca 1991-1994 (causa C-418/00), 1995 e 1996 (causa C-419/00), 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 1991-1994 (causa C-418/00), 1995 e 1996 (causa C-419/00),

è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza 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 (GU L 24, pag. 1), 1 e 11, nn. 1 e 2, 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), 9, n. 2, del regolamento (CEE) del Consiglio 20 dicembre 1992, n. 3760, che istituisce un regime comunitario della pesca e dell'acquicoltura (GU L 389, pag. 1), e 2, 21, nn. 1 e 2, e 31 del regolamento (CEE) del Consiglio 12 ottobre 1993, n. 2847, che istituisce un regime di controllo applicabile nell'ambito della politica comune della pesca (GU L 261, pag. 1) (causa C-418/00), nonché in forza degli artt. 9, n. 2, del regolamento n. 3760/92 e 2, 21 e 31 del regolamento n. 2847/93, in collegamento con i regolamenti (CE) del Consiglio 20 dicembre 1994, n. 3362, che stabilisce, per alcuni stock o gruppi di stock ittici, il totale ammissibile di catture (TAC) per il 1995 e talune condizioni cui è soggetta la pesca di detto totale (GU L 363, pag. 1), e 22 dicembre 1995, n. 3074, che stabilisce, per alcuni stock o gruppi di stock ittici, il totale ammissibile di catture (TAC) per il 1996 e talune condizioni cui è soggetta la pesca di detti totali (GU L 330, pag. 1) (causa C-419/00).

2 Con ordinanza del presidente della Corte 18 gennaio 1999, le cause C-418/00 e C-419/00 sono state riunite ai fini della fase scritta e della sentenza, ai sensi dell'art. 43 del regolamento di procedura.

Contesto normativo comunitario

3 Esiste un insieme di regolamenti comunitari che stabiliscono, per taluni stock o gruppi di stock ittici, i totali ammissibili di catture e le condizioni cui è soggetta la pesca di detti totali. Allorché si rivela necessario limitare il volume delle catture di una specie, vengono definiti ogni anno il totale ammissibile di catture per stock o gruppo di stock e la quota disponibile per la Comunità. 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 per ciascuna delle popolazioni ittiche considerate.

4 D'altra parte, i suddetti regolamenti prevedono l'attuazione dei provvedimenti necessari per la realizzazione ed il rispetto di questi obiettivi, quali l'ispezione della flotta da pesca, il controllo delle catture, la chiusura della pesca nonché azioni penali o amministrative contro i responsabili dei superamenti di contingenti.

Disposizioni relative alle modalità di utilizzo dei contingenti, all'ispezione della flotta da pesca e al controllo delle catture

5 L'art. 5, n. 2, del regolamento n. 170/83 così recita:

«Gli Stati membri determinano, conformemente alle disposizioni comunitarie applicabili, le modalità di utilizzazione dei contingenti loro assegnati. (...)».

6 A partire dal 1° gennaio 1993 tale regolamento è stato sostituito dal regolamento n. 3760/92, il cui art. 9, n. 2, impone agli Stati membri un obbligo simile, nei seguenti termini:

«Gli Stati membri informano ogni anno la Commissione dei criteri di ripartizione da essi adottati e delle modalità di utilizzazione delle disponibilità di pesca loro assegnate, in conformità del diritto comunitario e della politica comune della pesca».

7 L'art. 1, n. 1, del regolamento n. 2241/87, che è parte del titolo I, intitolato «Ispezione e controllo dei pescherecci e delle loro attività», dispone quanto segue:

«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».

8 Ai sensi dell'art. 2 del regolamento n. 2241/87, anch'esso parte del titolo I:

«1. L'ispezione e il controllo di cui all'articolo 1 sono effettuati da ciascuno Stato membro e, per suo conto, da un servizio d'ispezione designato da detto Stato membro.

Nell'espletamento dei compiti ad essi assegnati gli Stati membri garantiscono l'osservanza delle disposizioni e delle misure di cui all'articolo 1. Essi esercitano inoltre le loro attività in modo da evitare un'ingerenza non giustificata nelle normali attività di pesca. Essi fanno anche in modo che non sia esercitata alcuna discriminazione nella scelta dei settori e dei pescherecci da ispezionare.

2. I responsabili dei pescherecci che formano oggetto dell'ispezione cooperano facilitando l'ispezione effettuata in conformità del paragrafo 1».

9 A partire dal 1° gennaio 1994 il regolamento n. 2241/87 è stato sostituito dal regolamento n. 2847/93. L'art. 2 di quest'ultimo, che fa parte del titolo I, intitolato «Ispezione e controllo dei pescherecci e delle loro attività», dispone:

«1. Per garantire l'osservanza di tutta la normativa vigente in materia di conservazione e controllo, ogni Stato membro controlla, nel proprio territorio e nelle acque marittime sotto la sua sovranità o giurisdizione, l'esercizio della pesca e delle attività connesse. Esso ispeziona i pescherecci e controlla tutte le attività permettendo in tal modo di verificare l'applicazione del presente regolamento, in particolare le attività di sbarco, di vendita, di trasporto e di magazzinaggio dei prodotti della pesca, nonché la registrazione degli sbarchi e delle vendite.

2. I pescherecci che possono esercitare attività di pesca, battenti bandiera di un paese terzo e che navigano in acque sotto la giurisdizione di uno Stato membro sono soggetti ad obblighi di comunicazione dei movimenti e delle catture detenute a bordo.

Gli Stati membri comunicano alla Commissione le misure prese per garantire l'osservanza di tali obblighi.

3. Ogni Stato membro controlla, al di fuori della zona di pesca della Comunità, le attività dei suoi pescherecci, quando ciò appaia necessario per garantire l'osservanza della normativa comunitaria applicabile in tali acque.

4. Affinché l'ispezione sia effettuata nel modo più efficace ed economico, gli Stati membri coordinano le loro attività di controllo. A tal fine possono predisporre programmi d'ispezione comuni che consentano loro di controllare i pescherecci comunitari nelle acque di cui ai paragrafi 1 e 3. Essi adottano misure che permettano alle loro autorità competenti e alla Commissione di tenersi reciprocamente e regolarmente informate in merito all'esperienza acquisita».

Disposizioni relative alla chiusura della pesca

10 Ai sensi dell'art. 11, nn. 1 e 2, del regolamento n. 2241/87, che appartiene al titolo III, intitolato «Divieto della attività di pesca»:

«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».

11 A far data dal 1° gennaio 1994 l'art. 11, nn. 1 e 2, del regolamento n. 2241/87 è stato sostituito dall'art. 21, nn. 1 e 2, del regolamento n. 2847/93, che è parte del titolo IV, intitolato «Regolazione e chiusura delle attività di pesca», che ha sostanzialmente lo stesso contenuto.

Disposizioni relative ad un'azione penale nei confronti dei responsabili del superamento dei contingenti

12 L'art. 1, n. 2, del regolamento n. 2241/87 così recita:

«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».

13 A far data dal 1° gennaio 1994, l'art. 1, n. 2, del regolamento n. 2241/87 è stato sostituito dall'art. 31 del regolamento n. 2847/93, che è parte del titolo VIII, intitolato «Provvedimenti da adottare in caso d'inosservanza della normativa vigente», e dispone quanto segue:

«1. Gli Stati membri garantiscono che siano prese adeguate misure, compreso l'avvio di azioni amministrative o penali conformemente alle legislazioni nazionali, contro le persone fisiche o giuridiche responsabili, qualora sia stata constatata una violazione delle norme della politica comune della pesca, in particolare in seguito all'ispezione o al controllo effettuati in conformità del presente regolamento.

2. Le azioni promosse ai sensi del paragrafo 1 devono, secondo le pertinenti disposizioni legislative nazionali, privare effettivamente i responsabili del beneficio economico derivante dall'infrazione o produrre effetti proporzionati alla gravità delle infrazioni, tali da fungere da deterrente per ulteriori infrazioni dello stesso tipo.

3. Le sanzioni conseguenti alle azioni di cui al paragrafo 2 possono includere, a seconda della gravità dell'infrazione:

— la comminazione di pene pecuniarie,

— il sequestro di attrezzi e catture proibiti,

— il sequestro conservativo del natante,

— l'immobilizzazione temporanea del natante,

— la sospensione della licenza,

— il ritiro della licenza.

4. Le disposizioni del presente articolo non ostano a che lo Stato membro di sbarco o di trasbordo trasferisca il perseguimento di un'infrazione alle autorità competenti dello Stato membro di registrazione, d'intesa con quest'ultimo e sempreché ciò possa meglio garantire il conseguimento dello scopo di cui al paragrafo 2. Ogni trasferimento di questo tipo è notificato alla Commissione dallo Stato membro di sbarco o di trasbordo».

Fatti e procedimento precontenzioso

14 La Commissione ha avviato due distinti procedimenti d'infrazione contro la Repubblica francese, relativi, rispettivamente, alle campagne di pesca 1991-1994 (causa C-418/00) e 1995 e 1996 (causa C-419/00).

Le campagne di pesca 1991-1994 (causa C-418/00)

15 Con lettera 16 gennaio 1996, la Commissione ha fatto notare alle autorità francesi che i contingenti di cattura spettanti alla Repubblica francese per le

campagne di pesca 1991-1994 erano stati superati. Sostenendo che le autorità francesi non avevano osservato gli obblighi di controllo ad esse incombenti, la Commissione le ha invitate a trasmetterle i dati concernenti le catture e gli sbarchi sui quali avevano basato la loro decisione di vietare provvisoriamente la pesca, nonché tutti i dati utili in ordine alle azioni avviate contro i responsabili del superamento dei contingenti.

16 Con lettera 16 aprile 1996 le autorità francesi hanno confermato l'esistenza di un superamento del contingente per quanto riguarda le riserve indicate dalla Commissione. Esse hanno inoltre comunicato di non essere in grado di reperire i verbali concernenti le azioni avviate nei confronti dei responsabili dei superamenti di contingente.

17 Con lettera di diffida 27 marzo 1998, in cui dichiarava di ritenere che la Repubblica francese non avesse adempiuto i propri obblighi in tema di gestione e di controllo dei contingenti di pesca, in particolare per il fatto di non aver vietato in tempo utile la pesca quando le risultava che le catture effettuate dai pescherecci battenti bandiera francese o registrati sul territorio francese avessero esaurito determinati contingenti, la Commissione ha invitato la Repubblica francese a presentarle le sue osservazioni. Inoltre, sostenendo di non aver ottenuto sufficienti informazioni riguardo alle sanzioni adottate dalle autorità francesi, nella stessa lettera è giunta alla conclusione che queste ultime non avevano avviato alcuna delle azioni imposte ai sensi degli artt. 2 e 31 del regolamento n. 2847/93.

18 Nella loro risposta del 7 agosto 1998 le autorità francesi hanno negato le asserite violazioni sostenendo di aver adottato tutte le misure necessarie non appena era risultato dalle statistiche sulla pesca disponibili che un contingente era esaurito o era in procinto di esaurirsi.

19 Ritenendo che tali spiegazioni non fossero convincenti, la Commissione, con lettera 30 settembre 1999, ha inviato alla Repubblica francese un parere motivato.

20 Tale Stato membro ha risposto al parere motivato con lettera 7 dicembre 1999. Le autorità francesi non negavano i superamenti di contingenti accertati dalla Commissione e riconoscevano che le disposizioni nazionali all'epoca in vigore non avevano permesso loro di imporre una tempestiva chiusura della pesca. Tuttavia esse sostenevano che, a partire dal 1998, era stata applicata una procedura d'urgenza per consentire di adottare decreti di chiusura della pesca entro i termini. Quanto all'assenza di sanzioni contro i responsabili dei superamenti dei contingenti, le autorità francesi spiegavano di aver optato per una gestione collettiva dei contingenti di pesca, che penalizzava, sotto l'aspetto amministrativo ed economico, le organizzazioni di produttori responsabili di tali superamenti.

Le campagne di pesca 1995 e 1996 (causa C-419/00)

21 Con lettere 3 febbraio e 11 novembre 1997 la Commissione ha fatto presente alle autorità francesi che esse non avevano osservato i loro obblighi di controllo per quanto riguardava le campagne di pesca 1995 e 1996, dato che i contingenti assegnati alla Repubblica francese per tali campagne erano stati superati e che i divieti provvisori non erano stati tempestivamente adottati. Essa le ha inoltre invitate a trasmetterle i dati concernenti le catture e gli sbarchi sui quali esse avevano basato la loro decisione di vietare provvisoriamente la pesca, nonché tutti i dati utili in ordine alle azioni avviate contro i responsabili dei superamenti di contingenti.

22 Con lettere 3 aprile 1997 e 26 gennaio 1998 le autorità francesi hanno segnalato l'esistenza di errori nei dati presentati dalla Commissione. Esse hanno inoltre sostenuto che i decreti per la chiusura della pesca erano stati emanati fin dal momento in cui dalle statistiche disponibili era risultato che un contingente era stato esaurito o superato. Esse hanno inoltre aggiunto di non essere state in grado di reperire i verbali concernenti le azioni avviate nei confronti dei responsabili dei superamenti di contingenti.

23 Ritenendo che le suddette misure si fossero rivelate insufficienti ad impedire il superamento di contingente occorso negli anni 1995 e 1996, la Commissione, il 4 marzo 1999, ha inviato alla Repubblica francese una diffida nella quale erano contenute alcune tabelle dalle quali risultava il superamento di contingente relativo ad una serie di undici riserve da parte di pescherecci battenti bandiera francese o registrati sul territorio francese. In tal sede essa ribadiva le censure vertenti sul fatto che le autorità francesi non avevano adempiuto i propri obblighi in tema di gestione e di controllo di contingenti di pesca, in particolare per non aver vietato tempestivamente la pesca quando risultava che le catture effettuate dai suddetti pescherecci avevano esaurito determinati contingenti e per non aver avviato alcuna azione penale o amministrativa contro i responsabili del superamento di contingenti.

24 Nella loro risposta del 27 aprile 1999 le autorità francesi contestavano gli asseriti inadempimenti, in particolare con riferimento alla pesca dello sgombro nell'anno 1996. Esse avrebbero adottato, per ciascuna delle riserve citate dalla Commissione, tutte le misure necessarie non appena fosse risultato che un contingente di cattura fosse esaurito o in procinto di esaurirsi. A loro parere, determinati casi di superamento di contingente erano dovuti a sbarchi effettuati all'estero da parte di pescherecci battenti bandiera francese o registrati sul territorio francese, mentre altri risultavano dalla prosecuzione della pesca nel periodo intercorrente tra l'adozione della decisione di chiusura e la sua attuazione.

25 Ritenendo che tali spiegazioni non fossero convincenti, il 30 settembre 1999 la Commissione ha inviato alla Repubblica francese un parere motivato.

26 Nella loro risposta del 7 dicembre 1999 al detto parere, le autorità francesi non negavano i superamenti di contingenti rilevati dalla Commissione, salvo per quanto riguarda lo sgombro. Pur riconoscendo che le disposizioni nazionali all'epoca in vigore non avevano permesso loro di imporre una tempestiva chiusura della pesca, esse sostenevano che, a partire dal 1998, era stata applicata una procedura d'urgenza per consentire di adottare decreti di chiusura della pesca entro i termini. Quanto all'assenza di sanzioni nei confronti dei responsabili dei

superamenti di contingenti, le autorità francesi spiegavano di aver optato per una gestione collettiva dei contingenti di pesca, che penalizzava, sotto l'aspetto amministrativo ed economico, le organizzazioni dei produttori responsabili di tali superamenti.

27 La Commissione, ritenendo che la Repubblica francese non avesse vigilato sul rispetto del regime comunitario di conservazione e di gestione delle risorse ittiche, ha proposto i ricorsi per inadempimento di cui trattasi.

Sulla ricevibilità dei ricorsi

28 Nel suo controricorso, comune alle due cause, il governo francese si interroga sul fondamento dei ricorsi, affermando che essi sembrano mirare ad ottenere una condanna di principio della Repubblica francese, nonostante i continui sforzi da essa sostenuti.

29 Il governo francese aveva sollevato la stessa eccezione nell'ambito del ricorso per inadempimento presentato nei suoi confronti dalla Commissione in merito alle campagne di pesca 1988 e 1990. Tale eccezione è stata respinta dalla Corte con la sentenza 1° febbraio 2001, causa C-333/99, Commissione/Francia (Racc. pag. I-1025, punti 23-25). In particolare occorre ricordare che, nell'esercizio delle competenze che le spettano 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 sulla corretta applicazione del Trattato CE da parte degli Stati membri e di far accertare la sussistenza di eventuali violazioni degli obblighi che ne derivano, affinché vi si ponga fine (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; 9 novembre 1999, causa C-365/97, Commissione/Italia, Racc. pag. I-7773, punto 59, e 1° febbraio 2001, Commissione/Francia, citata, punto 23).

30 I ricorsi sono quindi ricevibili.

Nel merito

31 La Commissione ha formulato le quattro seguenti censure contro la Repubblica francese:

— l'assenza di adeguate modalità di utilizzo dei contingenti, in violazione degli artt. 5, n. 2, del regolamento n. 170/83 (causa C-418/00) e 9, n. 2, del regolamento n. 3760/92 (cause C-418/00 e C-419/00);

— l'assenza di ispezione della flotta da pesca e di controllo delle catture, in violazione degli artt. 5, n. 2, del regolamento n. 170/83 (causa C-418/00), 1, n. 1, del regolamento n. 2241/87 (causa C-418/00), 9, n. 2, del regolamento n. 3760/92 (cause C-418/00 e 419/00) e 2 del regolamento n. 2847/93 (cause C-418/00 e C-419/00);

— la chiusura tardiva della pesca, in violazione dell'art. 11, nn. 1 e 2, del regolamento n. 2241/87 (causa C-418/00) e, a partire dal 1° gennaio 1994, dell'art. 21, nn. 1 e 2, del regolamento n. 2874/93 (cause C-418/00 e C-419/00);

— l'assenza di sanzioni penali o amministrative, in violazione dell'art. 1, n. 2, del regolamento n. 2241/87 (causa C-418/00) e, a partire dal 1° gennaio 1994, dell'art. 31 del regolamento n. 2847/93 (cause C-418/00 e C-419/00).

32 È opportuno analizzare congiuntamente la prima e la terza censura.

Argomenti delle parti

Sulla determinazione di modalità adeguate di utilizzo dei contingenti, nonché sull'assenza di ispezione della flotta da pesca e di controllo delle catture

33 In primo luogo, la Commissione sostiene che le autorità francesi non hanno adottato modalità di utilizzo dei contingenti adeguate ed efficaci per la gestione dei contingenti dei differenti tipi di pesca. A suo parere, modalità speciali sarebbero state particolarmente utili per la gestione dei contingenti nell'ultimo mese degli anni dal 1991 al 1996 in quanto esse avrebbero potuto consentire di migliorare e rafforzare il controllo del ritmo di utilizzo dei contingenti, così da facilitare la tempestiva adozione di un provvedimento di divieto della pesca.

34 In secondo luogo, la Commissione sostiene che il governo francese non ha sufficientemente controllato l'esercizio della pesca e non ha verificato in modo appropriato gli sbarchi e la registrazione delle catture. Essa ritiene che, se fossero state realizzate ispezioni in modo efficace, le misure di chiusura della pesca avrebbero potuto essere adottate tempestivamente e i contingenti sarebbero stati rispettati.

35 Più in particolare, la Commissione sostiene che i superamenti di contingenti che si rilevano dalle tabelle allegate alle sue lettere di diffida del 27 marzo 1998 e del 4 marzo 1999 dimostrano che le autorità francesi non hanno adottato tempestivamente le misure di controllo necessarie ad impedire tali superamenti.

36 Pur riconoscendo, in larga misura, l'esistenza dei superamenti di contingenti rilevati dalla Commissione, il governo francese osserva che, nonostante il miglioramento della sua gestione dei contingenti, persisteva un problema relativo alle catture sbarcate all'estero da pescherecci battenti bandiera francese o registrati sul territorio francese. Le autorità avrebbero avuto notizia delle suddette catture solo in ritardo, e tale ritardo avrebbe dato luogo ai superamenti di contingenti. Il governo francese fa tuttavia presente che, a partire dal 1997, tale problema è stato risolto e che nel 1998 non vi è stato alcun superamento.

37 In particolare, con riferimento alla campagna di pesca 1996, il governo francese contesta i superamenti rilevati dalla Commissione limitatamente allo sgombro. A tal proposito esso rimanda ai meccanismi di trasferimento delle catture di sgombri tra settori Est e Ovest introdotti dal regolamento n. 3074/95. In sostanza, una parte del totale ammissibile delle catture del settore Ovest, pari a 65 000 tonnellate di sgombro e corrispondente nelle zone CIEM V b (CE), VI, VII, VIII a, b, d, e, XII e XIV, potrebbe essere pescata nell'ultimo trimestre dell'anno nelle zone CIEM II a (CE), III a, III b, c, d e IV, che ricomprendono le riserve Est.

38 Questi meccanismi di trasferimento autorizzerebbero i pescherecci battenti bandiera francese o registrati sul territorio francese a pescare nel Mare del Nord fino a 2 770 tonnellate di sgombri, che si aggiungerebbero al contingente nazionale di 1 270 tonnellate assegnato nel settore orientale. Ne deriverebbe che la differenza tra il volume delle catture effettuate dai suddetti pescherecci e tale contingente deve essere imputato a questo margine di 2 770 tonnellate, e quindi non costituisce un superamento.

39 Il governo francese contesta inoltre l'esistenza di un superamento del contingente delle aringhe nei settori Vb, Via N e Vib nel 1996. Respingendo l'argomento della Commissione secondo cui essa si è basata sulle cifre comunicate dalle autorità francesi ai sensi dell'art. 15, n. 1, del regolamento n. 2847/93, esso afferma che le

cifre indicate dalla Commissione sono errate e non corrispondono al volume di catture dichiarato per i pescherecci in questione.

Sulla chiusura tardiva della pesca

40 La Commissione ritiene che tra il 1991 ed il 1996 le autorità francesi abbiano adottato le decisioni relative alla chiusura della pesca con particolare ritardo, vale a dire spesso due o tre mesi dopo la data appropriata, e che, in determinati casi, non abbiano neppure adottato tali decisioni.

41 Il governo francese sostiene di non aver atteso l'esaurimento dei contingenti per adottare le decisioni di chiusura. Esse sarebbero state prese, infatti, quando il livello conosciuto di catture era inferiore ai contingenti. Tuttavia esso precisa che tra una decisione di chiusura e la sua applicazione decorre un termine di quindici giorni dovuto alla pubblicazione nel *Journal officiel de la République française* (Gazzetta ufficiale della Repubblica francese). I superamenti dei contingenti sarebbero da attribuirsi alla continuazione della pesca in quel lasso di tempo.

Sull'assenza di sanzioni penali o amministrative

42 Respingendo l'argomento del governo francese secondo cui non gli era possibile reperire i verbali relativi ai superamenti di contingenti in questione e constatando la mancanza di prove dettagliate inerenti a eventuali misure sanzionatorie nei confronti delle organizzazioni di produttori, la Commissione conclude che le autorità francesi non hanno avviato le procedure richieste.

43 Il governo francese distingue tra le sanzioni di carattere penale, che si applicano ai pescatori, e quelle di carattere amministrativo, che colpiscono le organizzazioni di produttori.

44 Quanto alle prime, il governo francese sostiene che le modifiche del livello delle catture dopo la chiusura della pesca non sono conseguenza della colpevole prosecuzione della stessa, bensì di rettifiche statistiche relative alle catture effettuate prima di tale chiusura.

45 Tale governo aggiunge che un superamento del contingente può dare luogo ad azioni penali solo se con esso si trasgredisce ad un decreto ministeriale di chiusura relativo al tempo stesso ad una specie e a una zona di pesca, pubblicato sul *Journal officiel de la République française*, e se un agente autorizzato lo ha accertato, cosa che nella maggior parte dei casi può avere luogo solo in mare.

46 Quanto alle sanzioni amministrative, il governo francese fa riferimento ad un sistema che affida la gestione collettiva dei contingenti nazionali alle organizzazioni di produttori e che impone sanzioni di carattere economico disponendo che, quando il contingente attribuito ad una delle organizzazioni è superato, i quantitativi corrispondenti a tale superamento sono detratti al momento del calcolo del criterio di ripartizione del contingente nazionale tra le varie organizzazioni per l'anno seguente.

47 Il governo francese aggiunge che al momento sta elaborando un progetto di decreto che mira a sanzionare adeguatamente le organizzazioni di produttori responsabili dei superamenti di contingenti.

Giudizio della Corte

Sulla determinazione di modalità adeguate di utilizzo dei contingenti, nonché sull'assenza di ispezione della flotta da pesca e di controllo delle catture

48 A sostegno dei suoi due ricorsi la Commissione fornisce elementi di fatto circostanziati che provano casi di superamento di contingenti ripetuti nel tempo. È il caso, ad esempio, dei superamenti dei contingenti di pesca per l'acciuga, che sono passati da circa il 100% nel corso della campagna di pesca 1991 al 50% nel 1992 e al 67% nel 1994, e di quelli relativi al merlano, che sono passati da circa il 10% nel 1992 al 15% nel 1994 e al 10% nel 1995.

49 Dall'entità dei superamenti rilevati e dalla loro ripetizione nel tempo risulta che i casi di superamento di contingenti hanno potuto essere solo il risultato della mancanza di idonee modalità di utilizzo dei contingenti di pesca e dell'inosservanza degli obblighi di controllo.

50 È vero che, grazie agli sforzi del governo francese, il margine di superamento dei contingenti di pesca si è sensibilmente ridotto nel corso del periodo considerato. Tuttavia, un miglioramento della gestione dei contingenti non rende scusabili gli inadempimenti accertati (v. sentenza 1° febbraio 2001, Commissione/Francia, citata, punto 36).

51 A tal riguardo 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. 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 della normativa comunitaria nel settore dei prodotti della pesca, superare queste difficoltà adottando le misure appropriate (v. sentenza 1° febbraio 2001, Commissione/Francia, citata, punti 36 e 44).

52 L'argomento del governo francese relativo alle catture sbarcate all'estero non può essere accolto. È opportuno rilevare infatti che il punto 4.2.2 dell'allegato IV del regolamento (CEE) della Commissione 22 settembre 1983, n. 2807, che stabilisce le modalità di registrazione delle informazioni fornite sulle catture di pesci da parte degli Stati membri (GU L 276, pag. 1), dispone che i capitani di navi devono inviare alle autorità competenti l'originale del giornale di bordo e della dichiarazione di sbarco nel termine massimo di 48 ore dal termine delle operazioni di sbarco. La comunicazione dei suddetti documenti avrebbe dovuto permettere alle autorità francesi di essere direttamente informate delle catture sbarcate all'estero dalle navi battenti bandiera francese o registrate sul territorio francese. La ripetizione dei superamenti sembra indicare che la Repubblica francese non ha assicurato il rispetto di questi obblighi d'informazione.

53 Per quanto riguarda i superamenti di contingenti dello sgombro nel corso della campagna di pesca 1996, è vero che, in forza delle disposizioni del regolamento n. 3074/95, il governo francese è autorizzato, ai fini di assicurare un migliore sfruttamento di tali contingenti, a trasferire 2 770 tonnellate di sgombro dalle zone II a (esclusa la zona comunitaria), V b (CE), VI, VII, VIII a, b, d, e, XII nonché XIV alle zone adiacenti. Tuttavia i meccanismi di trasferimento delle catture di sgombro, previsti dall'allegato al citato regolamento, limitano le possibilità di un tale trasferimento di pesca verso le acque comunitarie della divisione CIEM IV al periodo dal 1° ottobre al 31 dicembre 1996.

54 Nel caso di specie la Commissione ha rilevato che il contingente globale di 1 270 tonnellate relativo agli sgombri nelle zone II a, III a, b, c, d e IV era stato superato nel corso del mese di novembre 1996. Il governo francese non ha dimostrato che le 88 tonnellate corrispondenti alla differenza tra il volume catturato e la sua quota erano state catturate unicamente nella zona CIEM IV a, ad esclusione delle altre zone oggetto del presente ricorso per inadempimento.

55 Per quanto riguarda il superamento del contingente di aringhe nel 1996, la Commissione non è tenuta a prendere in considerazione dati nuovi, che le sono stati comunicati solo dopo la scadenza del termine prescritto dall'art. 15, n. 1, del regolamento n. 2847/93.

56 Occorre dunque dichiarare che, per quanto riguarda le campagne di pesca 1991-1996, la Repubblica francese, non avendo determinato le modalità adeguate di utilizzo dei contingenti che le sono stati assegnati e non avendo vigilato sul rispetto della normativa comunitaria in materia di conservazione delle specie attraverso un controllo sulle attività di pesca nonché attraverso ispezioni adeguate degli sbarchi e della registrazione delle catture, è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza dell'art. 5, n. 2, del regolamento n. 170/83, dell'art. 1, n. 1, del regolamento n. 2241/87, dell'art. 9, n. 2, del regolamento n. 3760/92 e dell'art. 2 del regolamento n. 2847/93.

Sulla chiusura tardiva della pesca

57 Il rispetto degli obblighi che incombono agli Stati membri nell'ambito del regime comunitario di conservazione e gestione delle risorse della pesca è da ritenersi imperativo per garantire la protezione dei fondali, la conservazione delle risorse biologiche marine ed il loro sfruttamento sostenibile e a condizioni economiche e sociali appropriate.

58 Per questi motivi la Corte ha già dichiarato 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 (v. sentenza 7 dicembre 1995, causa C-52/95, Commissione/ Francia, Racc. pag. I-4443, punti 29 e 30). Tale interpretazione vale anche per

l'art. 21, n. 2, del regolamento n. 2847/93, il cui testo è in sostanza identico a quello dell'art. 11, n. 2, del regolamento n. 2241/87, che esso sostituisce.

59 Inoltre, 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. sentenze 8 giugno 1993, causa C-52/91, Commissione/ Paesi Bassi, Racc. pag. I-3069, punto 36, e 1° febbraio 2001, Commissione/ Francia, citata, punto 54).

60 Ne consegue che lo Stato membro non può addurre un ritardo connesso al termine di trasmissione dei dati o all'attesa della pubblicazione di una decisione per giustificare la mancata tempestiva adozione di misure adeguate a vietare la pesca. Al contrario, uno Stato membro è obbligato a prendere in considerazione tali termini amministrativi quando fissa la data di chiusura della pesca.

61 Occorre quindi dichiarare che la Repubblica francese, non avendo vietato provvisoriamente la pesca effettuata dai pescherecci battenti bandiera francese o registrati nel territorio francese benché si ritenesse che le catture effettuate avessero esaurito il relativo contingente, e avendo infine vietato la pesca quando il contingente era stato ampiamente superato, è venuta meno, per quanto riguarda le campagne di pesca 1991-1993, agli obblighi che le incombono in forza dell'art. 11, nn. 1 e 2, del regolamento n. 2241/87 e, per quanto riguarda le campagne di pesca 1994-1996, agli obblighi imposti dall'art. 21, nn. 1 e 2, del regolamento n. 2847/93.

Sull'assenza di sanzioni penali o amministrative

62 In caso di violazione della normativa comunitaria in materia di conservazione e controllo della pesca, le autorità competenti di uno Stato membro sono tenute ad

intentare un'azione penale o amministrativa contro i responsabili, in conformità all'art. 1, n. 2, del regolamento n. 2241/87. Lo stesso obbligo incombe agli Stati membri, a partire dal 1° gennaio 1994, ai sensi dell'art. 31, n. 1, del regolamento n. 2847/93.

63 Per quanto riguarda l'argomento del governo francese vertente sulle rettifiche statistiche, è sufficiente constatare che uno Stato membro non può invocare l'insufficienza statistica del suo sistema di controllo per giustificare l'inadempimento da parte sua di obblighi risultanti dal diritto comunitario.

64 Quanto all'argomento di tale governo vertente sulla necessità di accertare le infrazioni per lo più in mare ai fini dell'applicazione di una sanzione penale, la Corte ha già statuito che tali infrazioni possono essere agevolmente accertate al momento dello sbarco delle catture nel porto ovvero al momento delle attività di sbarco, di vendita o di magazzinaggio (v. sentenza 1° febbraio 2001, Commissione/Francia, citata, punto 53).

65 Per quanto riguarda le sanzioni di carattere amministrativo, i provvedimenti presi nel corso delle campagne di pesca 1995 e 1996 non soddisfacevano le condizioni dell'art. 31, n. 2, del regolamento n. 2847/93. In contrasto con le finalità del suddetto articolo, il sistema adottato dalle autorità francesi — che prevede per le organizzazioni di produttori responsabili di un superamento di contingenti un mero adeguamento l'anno successivo — non produce un effetto proporzionato alla gravità dell'infrazione. Inoltre tale sistema non ha alcuna effettiva funzione deterrente in quanto non priva immediatamente i responsabili dell'infrazione del beneficio economico che ne hanno tratto.

66 D'altra parte, il fatto che il governo francese elabori un progetto di decreto che mira a penalizzare in modo adeguato le organizzazioni di produttori responsabili dei superamenti di contingenti non ha rilevanza nell'ambito dei presenti ricorsi. In effetti, secondo una costante giurisprudenza, l'esistenza di un inadempimento deve essere valutata in relazione alla situazione dello Stato membro quale si presentava alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato e la Corte non può tenere conto dei mutamenti successivi (v., in particolare, sentenza 15 marzo 2001, causa C-147/00, Commissione/Francia, Racc. pag. I-2387, punto 26).

67 Si deve quindi rilevare che la Repubblica francese, 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, è venuta meno, per quanto riguarda le campagne di pesca 1991-1993, agli obblighi che le incombono in forza dell'art. 1, n. 2, del regolamento n. 2241/87 e, per quanto riguarda le campagne di pesca 1994-1996, agli obblighi che le incombono ai sensi dell'art. 31 del regolamento n. 2847/93.

Sulle spese

68 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 ne ha fatto domanda, la Repubblica francese, rimasta soccombente, va condannata alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quinta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) Per quanto riguarda le campagne di pesca 1991-1996, la Repubblica francese, non avendo determinato le modalità adeguate di utilizzo dei contingenti che le sono stati assegnati e non avendo vigilato sul rispetto della normativa comunitaria in materia di conservazione delle specie attraverso un controllo sulle attività di pesca nonché attraverso ispezioni adeguate degli sbarchi e della registrazione delle catture, è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza dell'art. 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, dell'art. 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. 9, n. 2, del regolamento (CEE) Consiglio 20 dicembre 1992, n. 3760, che istituisce un regime comunitario della pesca e dell'acquicoltura, e dell'art. 2 del regolamento (CEE) del Consiglio 12 ottobre 1993, n. 2847, che istituisce un regime di controllo applicabile nell'ambito della politica comune della pesca.

La Repubblica francese, non avendo vietato provvisoriamente la pesca effettuata dai pescherecci battenti bandiera francese o registrati nel territorio

francese, benché si ritenesse che le catture effettuate avessero esaurito il relativo contingente, e avendo infine vietato la pesca quando il contingente era stato ampiamente superato, è venuta meno, per quanto riguarda le campagne di pesca 1991-1993, agli obblighi che le incombono in forza dell'art. 11, nn. 1 e 2, del regolamento n. 2241/87 e, per quanto riguarda le campagne di pesca 1994-1996, agli obblighi imposti dall'art. 21, nn. 1 e 2, del regolamento n. 2847/93.

La Repubblica francese, 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, è venuta meno, per quanto riguarda le campagne di pesca 1991-1993, agli obblighi che le incombono in forza dell'art. 1, n. 2, del regolamento n. 2241/87 e, per quanto riguarda le campagne di pesca 1994-1996, agli obblighi che le incombono ai sensi dell'art. 31 del regolamento n. 2847/93.

2) La Repubblica francese è condannata alle spese.

Jann Edward Wathelet

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 25 aprile 2002.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Quinta Sezione

P. Jann