# CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE CHRISTINE STIX-HACKL

presentate il 5 marzo 2002 [1]

## I — Introduzione

1. Il presente procedimento per inadempimento ha per oggetto la condotta delle autorità britanniche nell'ambito della gestione dei contingenti di cattura di pesca per gli anni 1985-1988 e 1990. Nel procedimento parallelo nella causa C-140/00, la Commissione solleva censure analoghe in relazione alle campagne di pesca 1991-1996.

2. A sua difesa il governo britannico sostiene, fondamentalmente, che la Commissione sarebbe venuta meno all'obbligo relativo all'onere della prova ad essa incombente per quanto concerne gli asseriti inadempimenti, senza contestare, a tal riguardo, i casi di superamento dei contingenti di cattura censurati dalla Commissione nelle campagne di cui trattasi. La presente causa verte quindi, in special modo, sulla questione della ripartizione dell'onere della prova.

3. La Corte si è già pronunciata su tale questione nella sentenza 1° febbraio 2001, causa C-333/99 [2]. Occorre pertanto valutare se nel caso di specie emergano nuovi elementi, in particolare dagli argomenti dedotti dal governo britannico, che ostino ad una trasposizione delle considerazioni su cui si fonda tale sentenza. In caso contrario, si deve esaminare se le censure sollevate dalla Commissione giustifichino o meno la dichiarazione di inadempimento richiesta.

## II — Contesto normativo

4. Il regolamento (CEE) n. 170/83 [3] mira, ai sensi dell'art. 1, a 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.

1 — Lingua originale: il tedesco.

2 — Commissione/Francia (Racc. pag. I-1025). A tale riguardo v. anche le mie conclusioni presentate nelle cause riunite C-418/00 e C-419/00, Commissione/Francia (Racc. pagg. I-3969, I-3972).

3 — 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). Il regolamento è stato abrogato e sostituito dal regolamento (CEE) del Consiglio 20 dicembre 1992, n. 3760, che istituisce un regime comunitario della pesca e dell'acquicoltura (GU L 389, pag. 1).

5. L'art. 2, n. 1, del regolamento n. 170/83 prevede l'elaborazione delle misure di conservazione necessarie alla realizzazione di tali obiettivi. Ai sensi dell'art. 2, n. 2, le misure di cui al n. 1 possono includere, inter alia, la limitazione dell'attività di pesca, in particolare mediante la limitazione delle catture.

6. Ai sensi dell'art. 3 del regolamento n. 170/83, se per una specie è necessario limitare il volume delle catture, vengono definiti ogni anno il totale di catture ammesse per popolazione o gruppo di popolazioni, la quota disponibile per la Comunità, nonché, se del caso, il totale delle catture assegnate ai paesi terzi e le condizioni specifiche nelle quali devono essere effettuate tali catture. L'art. 4 del medesimo regolamento dispone che 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.

7. In forza di tale disposizione sono stati assegnati al Regno Unito i contingenti di cattura relativi agli esercizi 1985-1988 ovvero 1990 mediante i regolamenti (CEE) del Consiglio nn. 1/85 [4], 3721/85 [5], 4034/86 [6], 3977/87 [7] e 4047/89 [8].

8. Per quanto riguarda la gestione dei contingenti, l'art. 5, n. 2, del regolamento

4 — Regolamento 19 dicembre 1984, che fissa, per alcune popolazioni o gruppi di popolazioni ittiche, il totale provvisorio delle catture ammissibile per il 1985 ed alcune condizioni cui è soggetta la pesca del totale delle catture ammissibile (GU L 1, pag. 1). Detto regolamento è stato modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 26 marzo 1985, n. 800, recante seconda modifica del regolamento (CEE) n. 1/85 (GU L 89, pag. 4), dal regolamento (CEE) del Consiglio 27 settembre 1985, n. 2756, recante terza modifica del regolamento (CEE) n. 1/85 (GU L 259, pag. 68), e dal regolamento (CEE) del Consiglio 20 dicembre 1985, n. 3720, recante quarta modifica del regolamento (CEE) n. 1/85 (GU L 361, pag. 1).

5 — Regolamento 20 dicembre 1985, che fissa, per alcune popolazioni o gruppi di popolazioni ittiche, il totale delle catture ammissibile per il 1986 ed alcune condizioni cui è soggetta la pesca del totale delle catture ammissibile (GU L 361, pag. 5). Detto regolamento è stato modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 31 dicembre 1985, n. 3777, che modifica il regolamento (CEE) n. 3721/85 (GU L 363, pag. 1), dal regolamento (CEE) del Consiglio 20 gennaio 1986, n. 114, che proroga fino al 31 dicembre 1986 l'applicabilità dei regolamenti (CEE) n. 3721/85, (CEE) n. 3730/85, (CEE) n. 3734/85 e (CEE) n. 3777/85 relativi al settore della pesca (GU L 17, pag. 4), dal regolamento (CEE) del Consiglio 25 giugno 1986, n. 2057, recante terza modifica del regolamento (CEE) n. 3721/85 (GU L 176, pag. 3), dal regolamento (CEE) del Consiglio 24 luglio 1986, n. 2374, recante quarta modifica del regolamento (CEE) n. 3721/85 (GU L 206, pag. 4), dal regolamento (CEE) del Consiglio 21 ottobre 1986, n. 3221, recante quinta modifica del regolamento (CEE) n. 3721/85 (GU L 300, pag. 2).

6 — Regolamento 22 dicembre 1986, che fissa, per alcune popolazioni o gruppi di popolazioni ittiche, il totale delle catture ammissibile per il 1987 ed alcune condizioni cui è soggetta la pesca del totale delle catture ammissibile (GU L 376, pag. 39). Detto regolamento è stato modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 18 maggio 1987, n. 1365, recante modifica del regolamento (CEE) n. 4034/86 (GU L 129, pag. 15), dal regolamento (CEE) del Consiglio 30 giugno 1987, n. 1880, recante modifica del regolamento (CEE) n. 4034/86 (GU L 179, pag. 4), dal regolamento (CEE) del Consiglio 5 ottobre 1987, n. 2999, recante modifica del regolamento (CEE) n. 4034/86 (GU L 285, pag. 2), e dal regolamento (CEE) del Consiglio 23 novembre 1987, n. 3545, recante quarta modifica del regolamento (CEE) n. 4034/86 (GU L 337, pag. 7).

7 — Regolamento 21 dicembre 1987, 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). Detto regolamento è stato modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 14 ottobre 1988, n. 3173, recante modifica del regolamento (CEE) n. 3977/87 (GU L 282, pag. 30), dal regolamento (CEE) del Consiglio 20 ottobre 1988, n. 3286, recante modifica del regolamento (CEE) n. 3977/87 (GU L 292, pag. 3), e dal regolamento (CEE) del Consiglio 7 novembre 1988, n. 3472, recante modifica del regolamento (CEE) n. 3977/87 (GU L 305, pag. 12).

8 — Regolamento 19 dicembre 1989, 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). Detto regolamento è stato modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 22 marzo 1990, n. 738, recante modifica del regolamento (CEE) n. 4047/89 (GU L 82, pag. 7), dal regolamento (CEE) del Consiglio 27 giugno 1990, n. 1874, recante seconda modifica del regolamento (CEE) n. 4047/89 (GU L 171, pag. 1), e dal regolamento (CEE) del Consiglio 29 giugno 1990, n. 1887, recante terza modifica del regolamento (CEE) n. 4047/89 (GU L 172, pag. 1).

n. 170/83 dispone quanto segue: «Gli Stati membri determinano, conformemente alle disposizioni comunitarie applicabili, le modalità di utilizzazione dei contingenti loro assegnati».

9. I requisiti per l'adempimento di tale obbligo venivano definiti in un primo momento dal regolamento (CEE) del Consiglio n. 2057/82 [9]. Detto regolamento stabiliva, per quanto riguarda le catture effettuate da pescherecci battenti bandiera di uno Stato membro o registrati in tale Stato, l'adozione di norme in materia di controllo, per garantire il rispetto delle limitazioni delle possibilità di pesca. Tali norme comprendevano disposizioni in materia di ispezione dei pescherecci e della loro attività da parte delle autorità degli Stati membri, sia in mare che in porto. Inoltre, gli Stati membri dovevano riferire periodicamente alla Commissione in merito alle ispezioni eseguite e le misure adottate nei confronti di eventuali violazioni delle norme comuni in materia di pesca.

10. Nella sua versione originaria l'art. 1 del regolamento n. 2057/82 stabiliva, inter alia, quanto segue:

«1. Nei porti situati sul suo territorio e nelle acque marittime soggette alla sua sovranità o giurisdizione, ogni Stato membro procede all'ispezione dei pescherecci battenti bandiera di uno Stato membro o registrati in uno Stato membro, per garantire l'osservanza di ogni regolamentazione in vigore in materia di misure di conservazione e di controllo.

2. Se le autorità competenti di uno Stato membro, in seguito ad una ispezione effettuata ai sensi del paragrafo 1, constatano che un peschereccio battente bandiera di uno Stato membro o registrato in uno Stato membro non osserva la regolamentazione in vigore in materia di conservazione e di controllo, esse intentano azioni penali o amministrative contro il capitano del peschereccio medesimo».

11. A decorrere dal 1° gennaio 1986 il regolamento n. 2057/82 veniva modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio n. 3723/85 [10]. L'obbligo degli Stati membri di avviare azioni penali o amministrative in caso di violazione della normativa in materia di conservazione e di controllo veniva esteso nel senso che tali azioni non dovevano essere intentate unicamente nei confronti del capitano del peschereccio, bensì anche contro qualsiasi altra persona responsabile.

12. Con decorrenza 1° gennaio 1987 l'art. 1 del regolamento n. 2057/82 veniva nuova-

9 — Regolamento 29 giugno 1982, che istituisce alcune misure di controllo delle attività di pesca esercitate dai pescherecci degli Stati membri (GU L 220, pag. 1).

10 — Regolamento 20 dicembre 1985, che modifica il regolamento (CEE) n. 2057/82 che istituisce alcune misure di controllo delle attività di pesca esercitate dai pescherecci degli Stati membri (GU L 361, pag. 42).

mente modificato [11]. Il testo modificato disponeva, inter alia, quanto segue:

«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».

13. Ai sensi dell'art. 6, n. 1, del regolamento n. 2057/82, come modificato dal regolamento n. 3723/85, dopo ogni uscita in mare il capitano, oppure il suo mandatario, deve presentare alle autorità dello Stato membro di cui utilizzi i punti di sbarco una dichiarazione dalla quale risultino i quantitativi sbarcati, con indicazione dei luoghi di effettuazione delle le catture. Conformemente al successivo n. 2, spetta agli Stati membri verificare l'esattezza di tali dati.

14. Ai sensi dell'art. 7, n. 1, del regolamento n. 2057/82, come modificato dal regolamento n. 4027/86, il capitano deve informare lo Stato membro di cui il suo peschereccio batte bandiera o in cui è stato immatricolato, inter alia, in ordine ai quantitativi e ai luoghi di cattura, nella misura in cui questi riguardino riserve ittiche soggette a contingentamento, nel caso in cui egli abbia trasbordato le catture interessate su altro peschereccio o le abbia sbarcate fuori del territorio della Comunità.

15. L'art. 10 del regolamento n. 2057/82, come modificato dal regolamento n. 4027/86, dispone quanto segue:

«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.

11 — Regolamento (CEE) del Consiglio 18 dicembre 1986, n. 4027, che modifica il regolamento (CEE) n. 2057/82 che istituisce alcune misure di controllo delle attività di pesca esercitate dai pescherecci degli Stati membri (GU L 376, pag. 4).

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.

3. A seguito di una notifica fatta ai sensi del paragrafo 2 o di sua propria iniziativa, la Commissione fissa, in base alle informazioni di cui dispone, la data in cui si ritiene che, per una riserva o un gruppo di riserve ittiche, le catture soggette a un TAC, a un contingente o ad altra forma di limitazione quantitativa, effettuate dai pescherecci battenti bandiera di uno Stato membro o immatricolati in uno Stato membro, abbiano esaurito il contingente, l'assegnazione o la parte disponibile per tale Stato membro o, se del caso, per la Comunità.

In occasione della valutazione della situazione di cui al primo comma, la Commissione segnala agli Stati membri interessati le prospettive di fine di un'attività di pesca a seguito dell'esaurimento di un TAC».

16. A decorrere dal 1° agosto 1987 il regolamento n. 2057/82 veniva sostituito dal regolamento (CEE) del Consiglio n. 2241/87 [12]. Detto regolamento, a sua volta abrogato a decorrere dal 1° gennaio 1994, codificava il regolamento n. 2057/82 nelle sue versioni modificate. Gli artt. 1 e 11 del regolamento n. 2241/87 corrispondevano pertanto agli artt. 1 e 10 del regolamento n. 2057/82, nel testo modificato dal regolamento n. 4027/86.

17. L'art. 9 del regolamento n. 2241/87 così recitava, inter alia:

«1. Gli Stati membri vigilano affinché tutti gli sbarchi di catture appartenenti a una riserva o gruppo di riserve ittiche soggette a un TAC, [effettuati da pescherecci battenti bandiera di uno Stato membro o immatricolati in uno Stato membro], vengano registrati. (...)

2. Anteriormente al 15 di ogni mese, ogni Stato membro notifica alla Commissione i

12 — Regolamento (CEE) del Consiglio 23 luglio 1987, n. 2241, che istituisce alcune misure di controllo delle attività di pesca (GU L 207, pag. 1).

quantitativi delle catture appartenenti a una riserva o gruppo di riserve ittiche soggette a un TAC sbarcati durante il mese precedente e le comunica qualsiasi altra informazione ricevuta ai sensi degli articoli 7 e 8.

Nelle notifiche alla Commissione devono figurare il luogo delle catture, come specificato negli articoli 5 e 6, nonché la nazionalità dei pescherecci interessati.

Fatte salve le altre disposizioni del presente paragrafo, gli Stati membri, a richiesta della Commissione, forniscono informazioni più particolareggiate o più frequenti di quelle previste da detto paragrafo, qualora le catture di riserve o di gruppi di riserve ittiche soggette a un TAC o contingentate rischino di raggiungere il livello del TAC o del contingente.

3. La Commissione informa gli Stati membri delle notifiche da essa ricevute ai sensi del presente articolo entro un termine non superiore a 10 giorni dalla data in cui ha ricevuto dette notifiche.

4. Ogni Stato membro conserva o fa conservare i documenti sottoposti alle proprie autorità competenti, conformemente agli articoli 5 e 6 ed alle modalità particolari d'applicazione di questi articoli, in modo da poter risalire a questi documenti che sono alla base delle notifiche alla Commissione previste al paragrafo 2, durante un periodo di tre anni a decorrere dall'inizio dell'anno successivo a quello nel corso del quale sono stati effettuati gli sbarchi in questione».

**III — Fatti, procedimento e conclusioni delle parti**

A — *Fatti e procedimento*

18. La Commissione contesta sostanzialmente al Regno Unito il superamento dei contingenti di cattura assegnati al detto Stato membro con riguardo a varie riserve ittiche per gli anni 1985-1988 nonché per il 1990.

19. Con lettere 2 ottobre 1986, 13 maggio 1987 e 26 marzo 1991, la Commissione comunicava al governo britannico il superamento dei contingenti di cattura assegnatigli con riguardo a varie riserve ittiche per l'anno 1985.

20. In tali lettere essa contestava alle autorità britanniche, in particolare, la mancata

adozione, in contrasto con le pertinenti disposizioni del diritto comunitario, di misure volte a prevenire detti superamenti.

21. Il Regno Unito rispondeva alle singole lettere di diffida, rispettivamente, in data 9 dicembre 1986, 11 giugno 1987 e 16 maggio 1991 per quanto riguarda il superamento relativo al 1985, in data 10 novembre 1987 e 16 maggio 1991 in relazione al superamento concernente il 1986, in data 28 giugno 1989 e 16 maggio 1991 quanto al superamento relativo al 1987, in data 22 luglio 1991 per quanto attiene al superamento relativo al 1988 e il 19 aprile 1993 per il superamento relativo al 1990.

22. Nelle dette risposte il governo britannico forniva una serie di chiarimenti sui casi di superamento e menzionava, in particolare, sbarchi imprevisti e inattesi, cattive condizioni atmosferiche e tardive dichiarazioni di sbarco riguardanti sbarchi effettuati in Spagna da pescherecci battenti, di fatto, bandiera britannica o registrati nel Regno Unito, ma operanti da porti spagnoli (in prosieguo: i «pescherecci anglo-spagnoli»).

23. La Commissione, ritenendo che tali lettere non allontanassero il sospetto di un inadempimento, inviava il 21 novembre 1988 al Regno Unito un parere motivato con riguardo all'esercizio 1985. Il 9 febbraio 1989 veniva inviato un parere motivato per l'anno 1986. Il parere motivato del 1° ottobre 1992 concerne gli anni 1985, 1986 e 1987. Infine, il parere motivato inviato il 17 aprile 1996 riguarda il 1988 e il 1990.

24. Il Regno Unito presentava osservazioni in merito con lettere 8 febbraio 1989, 17 aprile 1989 e 5 febbraio 1993 con riguardo agli esercizi 1985-1987 e con lettera 13 giugno 1996 in relazione agli esercizi 1988 e 1990. In tali lettere il governo britannico rinviava in particolare a misure destinate a migliorare la registrazione dei dati relativi all'attività dei pescherecci anglo-spagnoli, che, a suo avviso, sarebbero servite ad evitare un superamento in futuro.

*La campagna di pesca 1985*

25. Per quanto concerne il 1985, la Commissione fonda il suo ricorso su nove casi di superamenti, da un lato, e, dall'altro, di attività di pesca in zone in cui il Regno Unito non avrebbe disposto di contingenti (in prosieguo: «attività di pesca in zone vietate») [13]. Nella risposta dell'11 giugno 1987 alla lettera di diffida inviata dalla Commissione il 2 ottobre 1986, le autorità britanniche avrebbero fatto valere che sei dei nove casi potrebbero essere ricollegati, quantomeno parzialmente, ai pescherecci anglo-spagnoli.

13 — Per quanto attiene alle cifre esatte, si rimanda qui e in prosieguo alla relazione del giudice relatore unitamente al ricorso della Commissione.

La campagna di pesca 1986

26. Per quanto riguarda il 1986, la Commissione fonda il proprio ricorso su quattro casi di superamento e su un caso di attività di pesca in zone vietate.

27. Quanto alla pesca della passera di mare nelle zone V b (zona CE), VI, XII e XIV, vero è che il Regno Unito avrebbe sottolineato che a metà novembre le catture avrebbero già raggiunto 14 tonnellate — delle 15 ammissibili —, con la conseguente introduzione del divieto di pesca il 29 novembre 1986. Tuttavia, stando alle cifre a disposizione della Commissione, il contingente di 15 tonnellate sarebbe stato già esaurito in ottobre, ragion per cui l'attività di pesca avrebbe dovuto essere vietata fin da quella data. Ciononostante, successivamente all'imposizione del divieto sarebbero state ancora sbarcate tre tonnellate di pesce sino alla fine dell'anno.

28. Per quanto concerne la pesca della passera di mare nella zona VII a, le autorità britanniche avrebbero dichiarato che una parte del superamento sarebbe imputabile ai pescherecci anglo-spagnoli. Esse avrebbero inoltre disposto una limitazione del 10% dell'attività di pesca già il 13 ottobre; tuttavia, tale limitazione si sarebbe rivelata inadeguata alla luce di un aumento inatteso delle catture, cosicché si sarebbe reso necessario vietare l'attività di pesca a decorrere dal 15 novembre. La Commissione contesta tale affermazione, rilevando che la limitazione sarebbe intervenuta solo in un momento in cui erano state sbarcate 707 delle 720 tonnellate annue consentite. Per di più, l'introduzione del divieto non avrebbe interrotto gli sbarchi, cosicché dopo l'introduzione del divieto sarebbero state comunque catturate 5 tonnellate di pesce.

29. Il governo britannico ritiene che la responsabilità per il superamento dei contingenti di nasello e di merluzzo bianco vada parimenti imputata in parte ai pescherecci anglo-spagnoli. Per quanto riguarda il merluzzo bianco, il governo britannico ha richiamato il fatto che un numero considerevole di sbarchi sarebbe effettuato da pescherecci di piccole dimensioni, non soggetti alle norme in materia di giornale di bordo.

30. Infine, nella lettera del 17 aprile 1989 le autorità britanniche avrebbero ammesso che le catture di molva azzurra e di molva sarebbero proseguite anche dopo il provvedimento adottato dalla Commissione di sospensione delle catture a decorrere dal 15 ottobre.

La campagna di pesca 1987

31. Per quanto attiene all'anno 1987, la Commissione fonda il proprio ricorso su due casi di superamento e su sei casi di attività di pesca in zone vietate.

La campagna di pesca 1988

32. Per quanto riguarda l'anno 1988, la Commissione fonda il proprio ricorso su un caso di superamento del contingente di sgombri.

33. La Commissione osserva che, in seguito all'adozione del regolamento (CEE) della Commissione n. 3165/88 [14], le autorità britanniche avrebbero avviato, su richiesta della Commissione e con il suo sostegno, una verifica delle dichiarazioni di cattura relative alla pesca dello sgombro da parte di pescherecci britannici.

34. Sulla scorta dei risultati della verifica, la Commissione ha ritenuto che, del totale dei quantitativi catturati e dichiarati nei giornali di bordo relativi alla zona VI, 50 245, 9 tonnellate si riferissero in realtà alla zona IV. La Commissione ha pertanto deciso di assegnare 25 000 tonnellate alla zona IV, secondo una valutazione da essa ritenuta prudente, al contempo però nella piena consapevolezza che, se un gran numero di dichiarazioni di sbarco relative complessivamente a 32 000 tonnellate non fossero andate perse, si sarebbe probabilmente scoperto che una parte dei quantitativi ammissibili avrebbero dovuto essere in realtà assegnati ad altre zone.

14 — Regolamento 14 ottobre 1988, relativo alla sospensione della pesca dello sgombro da parte delle navi battenti bandiera del Regno Unito (GU L 282, pag. 18).

35. Anche se i dettagli dell'entità del superamento dei contingenti di sgombri sono rimasti controversi tra il governo britannico e la Commissione, detto governo non avrebbe contestato né il superamento in quanto tale, né che una parte di esso sarebbe imputabile a catture illegittime nella zona IV. Nelle lettere del 22 luglio 1991 e del 13 luglio 1996 il governo britannico avrebbe ammesso l'incongruenza — derivante da un raffronto tra le informazioni in possesso della Commissione e il contenuto dei giornali di bordo —, attribuendola però alle cattive condizioni atmosferiche.

La campagna di pesca 1990

36. Per quanto concerne il 1990, la Commissione fonda il proprio ricorso su quattro casi di superamento.

37. Riguardo alla passera di mare e alla sogliola, la Commissione fa valere che, in assenza di un intervento tempestivo, sarebbe stato prevedibile un superamento del contingente di cattura già alla fine di ottobre. Ciononostante, non si sarebbero adottate misure di controllo. Il governo britannico ritiene che tali casi di superamento sarebbero riconducibili a problemi informatici nonché ad un aumento notevole ed imprevisto degli sbarchi effettuati nei Paesi Bassi.

38. In relazione alle catture di merluzzo bianco nelle acque settentrionali della Norvegia, la Commissione sostiene che il totale dei quantitativi di catture effettuate dal Regno Unito avrebbe raggiunto 2 571 tonnellate alla fine di maggio, quantità ulteriormente aumentata di 2 tonnellate a dicembre, nonostante il divieto di pesca imposto dalle autorità britanniche il 27 aprile.

B — *Conclusioni delle parti*

39. Alla luce delle risposte delle autorità britanniche ai pareri motivati da essa inviati, la Commissione ritiene che nei cinque anni di cui trattasi il Regno Unito non abbia vigilato affinché venisse osservato il regime comunitario di conservazione e gestione delle risorse della pesca e ha pertanto proposto il presente ricorso. Con detto ricorso, depositato presso la cancelleria della Corte il 30 novembre 1999, la Commissione delle Comunità europee chiede che la Corte voglia:

1) dichiarare che, con riguardo agli esercizi 1985-1988 e 1990, il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord:

— non avendo stabilito modalità adeguate per l'utilizzazione dei contingenti assegnatigli,

— non avendo eseguito le ispezioni e gli altri controlli prescritti dai pertinenti regolamenti comunitari,

— non avendo disposto la chiusura provvisoria di determinate zone di pesca quando il contingente era esaurito,

— non avendo (con riguardo al solo esercizio 1988) adottato misure sufficienti ad evitare l'errata comunicazione degli sbarchi di catture di sgombri,

— non avendo avviato azioni amministrative o penali nei confronti dei capitani dei pescherecci responsabili della violazione dei regolamenti comunitari, o nei confronti di tutti coloro che si siano resi responsabili di tale violazione,

è venuto meno agli obblighi che gli incombono ai sensi: a) dell'art. 5, n. 2, del regolamento (CEE) n. 170/83 [15], e dell'art. 1, n. 1, del regolamento (CEE) n. 2057/82 [16] (per il periodo fino al 1° agosto 1987) nonché dell'art. 1, n. 1, del regolamento (CEE) n. 2241/87 [17] (per il periodo successivo); b) dell'art. 10, n. 2, del regolamento (CEE) n. 2057/82 e dell'art. 11, n. 2,

15 — Citato supra, nota 3.
16 — Citato supra, nota 9.
17 — Citato supra, nota 12.

del regolamento (CEE) n. 2241/87; c) dell'art. 9 del regolamento (CEE) n. 2241/87; d) dell'art. 1, n. 2, del regolamento (CEE) n. 2057/82 ovvero dell'art. 1, n. 2, del regolamento n. 2241/87, nel combinato disposto con l'art. 5, n. 2, del regolamento (CEE) n. 170/83;

2) condannare il Regno Unito alle spese.

40. Il Regno Unito chiede che la Corte voglia respingere il ricorso e condannare la Commissione alle spese.

## IV — Analisi giuridica

41. Nell'ambito di tutti i motivi di ricorso le posizioni delle parti divergono sulla questione se la Commissione abbia provato in maniera sufficiente la sussistenza delle asserite violazioni degli obblighi ad essa incombenti. Pertanto, prima di procedere all'esame dei singoli motivi di ricorso, occorre approfondire la questione della ripartizione dell'onere della prova nei procedimenti per inadempimento riguardanti l'osservanza del regime comunitario di conservazione e di gestione delle risorse della pesca.

### A — *Parte generale relativa alla ripartizione dell'onere della prova*

42. Il governo britannico non contesta che negli anni 1985-1988 e 1990 (in prosieguo: il «periodo considerato») si sia verificato un superamento di entità considerevole, né tanto meno contesta — salvo due eccezioni — le cifre sulle quali la Commissione fonda il proprio ricorso. Per contro, esso contesta l'affermazione secondo cui le autorità nazionali competenti non avrebbero vigilato affinché si osservassero le disposizioni in materia ed il mancato rispetto dei contingenti di pesca in questione sarebbe riconducibile a tale modus operandi.

43. Il governo britannico fonda la propria difesa principalmente sul fatto che, se è vero che la Commissione avrebbe dimostrato singoli casi di superamento, tuttavia essa sarebbe venuta meno al proprio obbligo di provare gli inadempimenti generali di cui chiede la declaratoria. In particolare, la Commissione non avrebbe provato la mancata adozione di talune misure. Essa si sarebbe piuttosto limitata a trarre tale conclusione da singoli casi di superamento, il che non soddisferebbe i requisiti relativi all'onere della prova.

44. Il governo britannico sviluppa giustamente le proprie considerazioni sul principio secondo cui in un procedimento per

inadempimento la Commissione non potrebbe fondarsi su una mera presunzione, bensì sarebbe tenuta a dedurre elementi precisi e concreti [18].

45. Nell'applicazione di tale principio a procedimenti riguardanti l'osservanza della normativa comunitaria di conservazione e di gestione delle risorse della pesca, occorre tuttavia anche rinviare alla sentenza 1° febbraio 2001, causa C-333/99 [19], secondo cui «dall'entità di tali cifre e dalla ripetizione della situazione che esse descrivono che i casi di superamento 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» [20].

46. Occorre quindi rilevare che il ricorso proposto dalla Commissione nell'ambito di un procedimento riguardante l'osservanza della normativa comunitaria di conservazione e di gestione delle risorse della pesca non può essere respinto per il solo fatto di essere — meramente — basato su specifici casi di superamento. Già pochi casi di superamento nei singoli Stati membri sono sufficienti, tenuto conto del loro possibile cumulo, per pregiudicare seriamente gli obiettivi della normativa comunitaria. È pertanto logico che, conformemente a quanto affermato nella sentenza nella causa C-333/99, la declaratoria di inadempimento degli obblighi previsti dai rispettivi regolamenti non sia in funzione del numero delle riserve ittiche interessate dal superamento, bensì dell'entità relativa e della reiterazione della violazione.

47. Inoltre, la Commissione osserva a ragione che la normativa comunitaria non prescrive le misure necessarie per l'osservanza dei contingenti. Spetterebbe piuttosto allo Stato membro scegliere le misure più idonee tenuto conto delle situazioni locali. Di conseguenza, non si può pretendere che la Commissione provi quale(i) misura(e) debba(no) essere adottata(e) per prevenire un superamento.

48. La soluzione accolta dalla Corte nella sentenza nella causa C-333/99 appare equa sotto molteplici aspetti.

18 — 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).

19 — Citata alla nota 2.

20 — Ibidem, punto 35. A questo proposito v. anche le mie conclusioni presentate all'udienza dell'11 ottobre 2001 nelle cause riunite C-418/00 e C-419/00 (citate alla nota 2).

49. Occorre anzitutto osservare che l'onere della prova viene ripartito in modo tale che nessuna parte debba produrre una prova negativa, che sarebbe quanto mai difficile da fornire. La Commissione non deve pertanto provare la mancata adozione di misure idonee. Questa impostazione richiama la giurisprudenza della Corte in materia di prova di violazioni delle norme dell'organizzazione comune dei mercati in relazione alla rettifica di spese finanziate dal FEAOG, nella quale un'analoga ripartizione dell'onere della prova è motivata in particolare con il fatto che lo Stato membro è maggiormente in grado di fornire una prova positiva [21].

50. Per quanto attiene al settore della politica comune della pesca, i suoi obiettivi sono salvi, in quanto gli Stati membri sono tenuti, in linea di principio, ad un obbligo di risultato, vale a dire l'osservanza dei contingenti di pesca loro assegnati, il che costituisce, a sua volta, la conditio sine qua non per la realizzazione degli obiettivi di cui all'art. 1 del regolamento n. 170/83. Pertanto, nell'ambito dell'analisi dei motivi di ricorso occorrerà fare riferimento a tale considerazione.

21 — V. solo sentenza 13 settembre 2001, causa C-374/99, Regno di Spagna/Commissione (Racc. pag. I-5943, punto 15): «[b]enché incomba alla Commissione l'onere di provare l'esistenza di una violazione delle norme dell'organizzazione comune dei mercati agricoli, detta istituzione non è tuttavia obbligata a dimostrare esaurientemente l'insufficienza dei controlli effettuati dalle amministrazioni nazionali o l'inesattezza dei dati da loro trasmessi (...)», e le relative conclusioni dell'avvocato generale Geelhoed (paragrafo 44): «Sta successivamente allo Stato membro interessato provare - sulla base dei dati di cui esso dispone e che la Commissione non ha - che la Commissione non ha accertato correttamente i fatti o che li ha erroneamente qualificati».

B — *Mancata determinazione di modalità adeguate di utilizzazione dei contingenti di cattura*

1. Argomenti delle parti

51. La Commissione ritiene che dall'obbligo degli Stati membri di cui all'art. 5, n. 2, del regolamento n. 170/83, vale a dire determinare, conformemente alle disposizioni comunitarie applicabili, le modalità di utilizzazione dei contingenti loro assegnati, derivi anche l'obbligo di vigilare sull'osservanza dei provvedimenti adottati, il che presupporrebbe, d'altro canto, la fissazione di sanzioni adeguate. Sebbene il problema derivante da sbarchi effettuati al di fuori del Regno Unito fosse noto da molto tempo, i casi di superamento sarebbero proseguiti durante tutto il periodo considerato. Conseguentemente, il Regno Unito non avrebbe previsto le modalità per un'utilizzazione adeguata dei contingenti di cattura ovvero le autorità nazionali competenti non avrebbero controllato in maniera sufficiente la loro osservanza.

52. La Commissione fa inoltre valere che le autorità britanniche non avrebbero assicurato l'effettiva notifica di tutte le catture, né tanto meno avrebbero istituito un sistema di elaborazione di tutti i dati per poter disporre tempestivamente la sospensione provvisoria della pesca. Inoltre, non si sarebbero accertate dell'osservanza di un siffatto provvedimento. Infine le autorità

britanniche non si sarebbero sforzate di sottoporre i pescherecci anglo-spagnoli a controlli periodici nel Regno Unito. Da quanto precede emergerebbe una violazione degli obblighi derivanti dall'art. 1, n. 1, del regolamento n. 2057/82 (per il periodo fino al 1° agosto 1987) ovvero dall'art. 1, n. 1, del regolamento n. 2241/87 (per il periodo successivo).

## 2. Analisi

53. Conformemente alla sua linea generale di difesa [22], il governo britannico sostiene che non sarebbe possibile dedurre le eventuali carenze del sistema di controllo nel periodo considerato da singoli casi di superamento, in quanto ciò implicherebbe una presunzione inammissibile [23].

54. Il governo britannico fa inoltre presente di aver messo a disposizione risorse umane e materiali.

55. Laddove la Commissione contesta che siano state mai adottate determinate misure, il governo britannico rinvia alla sentenza 28 ottobre 1999, causa C-328/96 [24], secondo cui la Commissione sarebbe tenuta a segnalare specificamente allo Stato membro interessato che esso deve procedere all'adozione di un dato provvedimento ove essa intenda considerare la mancata adozione di un provvedimento quale oggetto del proprio ricorso per inadempimento.

56. Occorre anzitutto rilevare che la Commissione ha provato l'esistenza di un numero considerevole di casi di superamento avvenuti nel periodo considerato. In tale contesto va sottolineato che le cifre della Commissione sono rimaste sostanzialmente incontestate.

57. Alla luce della sentenza nella causa C-333/99 [25], gli argomenti dedotti dal governo britannico in merito alla ripartizione dell'onere della prova non possono essere accolti. Dall'entità dei quantitativi eccedenti e dalla ripetizione dei casi di superamento può dedursi che i superamenti contestati potevano essere solo la conseguenza del fatto che le competenti autorità dello Stato membro erano venute meno ai loro obblighi di controllo o non li avevano onerati in misura sufficiente [26]. L'argomento del governo britannico, secondo cui la Commissione si sarebbe fondata solo su una mera presunzione, è quindi infondato.

22 — V. supra, paragrafi 43 e segg.
23 — V. giurisprudenza citata alla nota 18.
24 — Commissione/Austria (Racc. pag. I-7479, punto 39).
25 — Citata alla nota 2.
26 — V. anche supra, paragrafi 43 e segg.

58. Anche il riferimento al numero di contingenti rispettati va disatteso. Nel valutare se la disciplina comunitaria di conservazione e di gestione delle risorse della pesca sia stata osservata o meno, tenuto conto della finalità della conservazione delle singole riserve ittiche, non può rilevare la questione se la maggior parte dei contingenti assegnati allo Stato membro interessato sia stato rispettato. Determinante è invece in quale misura lo Stato membro abbia rispettato ogni singolo contingente assegnatogli.

59. La sentenza 28 ottobre 1999, causa C-328/96, non contrasta con tale conclusione. In detta causa la Commissione aveva infatti derivato la sussistenza di un inadempimento dalla mancata adozione di un provvedimento. Nel caso di specie non si tratta, tuttavia, dell'adozione o della mancata adozione di un provvedimento concreto, bensì della mancanza di un determinato risultato. Infatti, riguardo alla determinazione delle modalità di utilizzazione dei contingenti di cattura, il diritto comunitario non prescrive l'adozione di determinati provvedimenti, ma unicamente l'adozione di provvedimenti che assicurino l'osservanza dei contingenti assegnati allo Stato membro interessato. La scelta delle misure da adottare rimane, in linea di principio, prerogativa degli Stati membri. Considerati i casi di superamento dimostrati dalla Commissione, ai fini dell'accoglimento del ricorso è irrilevante la questione se non siano stati adottati provvedimenti o siano stati adottati provvedimenti inadeguati.

60. Occorre altresì sottolineare che, secondo gli stessi argomenti del governo britannico, una parte sostanziale dei casi di superamento va attribuita ai pescherecci anglo-spagnoli. Ciò conferma la censura della Commissione secondo cui le autorità britanniche non sarebbero riuscite a sottoporre detti pescherecci a controlli periodici nel Regno Unito.

61. Alla luce delle suesposte considerazioni, il Regno Unito, non avendo stabilito le modalità necessarie di utilizzazione dei contingenti ad esso assegnati per le campagne di pesca 1985-1988 e 1990 e non avendo vigilato in quegli anni con un'ispezione sufficiente delle attività di pesca e un controllo adeguato della flotta di bandiera, degli sbarchi e della registrazione delle catture al fine di assicurare l'osservanza della disciplina comunitaria di conservazione delle specie ittiche, è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti ai sensi dell'art. 5, n. 2, del regolamento n. 170/83, nel combinato disposto con l'art. 1, n. 1, del regolamento n. 2057/82 ovvero l'art. 1, n. 1, del regolamento n. 2241/87.

C — *Insufficiente registrazione di sbarchi di talune catture di sgombri effettuate nel 1988*

1. Argomenti delle parti

62. La Commissione sostiene che l'art. 9 del regolamento n. 2241/87 imporrebbe ad

ogni Stato membro l'obbligo non solo di vigilare affinché tutti gli sbarchi effettuati da pescherecci battenti bandiera dello Stato membro interessato o nel quale essi siano immatricolati vengano registrati e fornendo alla Commissione le informazioni necessarie entro un termine prefissato, ma anche di vigilare sulla veridicità delle informazioni registrate e comunicate. Tuttavia, le autorità britanniche non avrebbero adottato provvedimenti per garantire che nel 1988 i luoghi di cattura degli sgombri fossero correttamente registrati ovvero successivamente corretti.

63. Dal canto suo, il governo britannico sottolinea che la Commissione non avrebbe dimostrato le inesattezze. Inoltre, la Commissione si sarebbe fondata su una stima per valutare l'entità dei quantitativi eccedenti. Indipendentemente da tale rilievo, esso evidenzia che l'art. 9, n. 2, del regolamento n. 2241/87 conterrebbe unicamente l'obbligo di trasmettere alla Commissione entro il termine prefissato le informazioni risultanti dal contenuto dei giornali di bordo. Il Regno Unito avrebbe ottemperato a detto obbligo.

64. Anche sotto tale profilo il governo britannico reputa insufficiente l'argomento della Commissione, in quanto essa non avrebbe menzionato i provvedimenti che a suo parere dovevano essere adottati. Le verifiche condotte dalle autorità nazionali in collaborazione con la Commissione non avrebbero consentito di ottenere nuove informazioni sui luoghi di cattura effettivi. Pertanto sarebbe stato impossibile, da un lato, correggere i dati già trasmessi e, dall'altro, avviare azioni penali o amministrative contro le persone responsabili.

65. Nella replica la Commissione sottolinea che il sistema di registrazione delle catture costituirebbe una condizione essenziale per l'adozione di provvedimenti volti a prevenire il superamento dei contingenti, cosicché l'esattezza delle dichiarazioni risulterebbe determinante. Del resto, il Regno Unito dimenticherebbe che, ai sensi dell'art. 9, n. 1, del regolamento n. 2241/87, gli Stati membri debbano vigilare affinché tutti gli sbarchi di catture appartenenti a una riserva o gruppo di riserve ittiche soggette a un TAC o a un contingente vengano annotati in un registro. La Commissione deduce altresì la violazione dell'art. 9, n. 4, del regolamento n. 2241/87, in quanto i documenti riguardanti il quantitativo in questione non sarebbero stati correttamente conservati.

66. Al riguardo il governo britannico ritiene che la Commissione si fondi su una lettera non allegata al ricorso introduttivo. Ai sensi dell'art. 42, n. 2, del regolamento di procedura, le presunte violazioni

dell'art. 9, nn. 1 e 4, del regolamento n. 2241/87 sarebbero state dedotte tardivamente.

2. Analisi

67. Il secondo motivo di ricorso è l'unico avente carattere specifico nella specie. Ciononostante, esso dovrebbe poter essere analizzato sulla base dei principi già esaminati [27].

68. Occorre osservare che il Regno Unito riconosce, in linea di principio, i problemi connessi alle imprecisioni riguardo ai luoghi di cattura dei quantitativi di sgombri in questione, su cui la Commissione ha fondato il proprio parere. Le verifiche effettuate a tale proposito dalle autorità britanniche hanno dimostrato, in ogni caso, che i dati registrati riguardanti i luoghi di cattura erano in parte errati, ma non hanno consentito di attribuire con sicurezza i quantitativi interessati alla zona corretta.

69. Occorre pertanto ritenere che l'inesattezza di parte dei dati relativi a catture di sgombri avvenute nel 1988 è provata.

70. Mi sembra inoltre corretta l'affermazione della Commissione secondo cui l'obbligo incombente agli Stati membri ai sensi dell'art. 9, n. 2, del regolamento n. 2241/87 non si limita a disporre la tempestiva trasmissione alla Commissione delle informazioni notificate alle loro autorità. La funzionalità del regime comunitario infatti dipende sostanzialmente dall'attendibilità dei dati raccolti dagli Stati membri. Da un lato, essi servono agli stessi Stati membri al fine di adottare in tempo utile i provvedimenti necessari nel caso concreto per prevenire il superamento dei contingenti; dall'altro lato, essi costituiscono però anche la conditio sine qua non per l'attività di controllo della Commissione in detto settore. A tale proposito, si rimanda anche all'art. 10 CE, secondo cui gli Stati membri facilitano le istituzioni della Comunità nell'adempimento dei propri compiti.

71. Di conseguenza, l'obbligo incombente agli Stati membri ai sensi dell'art. 9, nn. 1 e 2, del regolamento n. 2241/87 non può limitarsi a disporre la mera trasmissione alla Commissione, entro il termine previsto, dei dati da essi raccolti. Essi devono, invece, quantomeno vigilare in misura ragionevole per evitare la trasmissione di dati erronei ovvero, in caso di dubbi sull'esattezza delle informazioni, collaborare il più possibile ad un rapido chiarimento dei fatti. Occorre inoltre notare che, ai sensi dell'art. 9, n. 2, gli Stati membri sono in particolare tenuti a notificare alla

27 — V. supra, paragrafi 43 e segg.

Commissione il luogo delle catture. Se l'esattezza dei dati fosse irrilevante, tale obbligo sarebbe privo di significato [28].

72. Si configura quindi una violazione dell'art. 9, n. 1, del regolamento n. 2241/87 già per il fatto che nel 1988 le autorità britanniche non hanno vigilato in misura sufficiente che le competenti autorità nazionali effettuassero registrazioni corrette per un notevole quantitativo di sgombri.

73. Una violazione dell'art. 9, n. 2, del regolamento n. 2241/87 va ravvisata, a sua volta, nella notifica di dati inattendibili e dal mancato tentativo di rettificare le informazioni trasmesse. Il fatto che gli elementi probatori non fossero sufficienti per intentare azioni penali e amministrative non è atto, di per sé, a giustificare detta violazione.

74. Conformemente ai principi relativi alla ripartizione dell'onere della prova esposti in limine [29], la Commissione ha sufficientemente dimostrato, a mio avviso, una violazione dell'art. 9, nn. 1 e 2, del regolamento n. 2241/87. Infatti, essa ha rilevato che i dati trasmessi dal governo britannico erano palesemente ed ampiamente inattendibili. Ne deriva quindi che nel 1988 le autorità britanniche non hanno assicurato la correttezza dei dati registrati né una sufficiente attendibilità delle informazioni da esse notificate alla Commissione.

75. Per quanto riguarda la conservazione dei documenti, in base ai quali vengono effettuate le notifiche dello Stato membro interessato alla Commissione, quest'ultima non ha dedotto in quale misura il Regno Unito abbia violato l'obbligo ad esso incombente. Di conseguenza, non si può dichiarare la violazione dell'art. 9, n. 4, del regolamento n. 2241/87.

76. Occorre quindi rilevare che nel 1988 il Regno Unito, non avendo adottato alcun provvedimento sufficiente per assicurare una corretta registrazione degli sbarchi di catture di sgombri, ha violato gli obblighi ad esso incombenti ai sensi dell'art. 9, nn. 1 e 2, del regolamento n. 2241/87.

28 — V. anche art. 6, n. 2, del regolamento n. 2241/87: «Gli Stati membri adottano le misure necessarie per verificare l'esattezza delle dichiarazioni fatte (...)».

29 — V. supra, paragrafi 43 e segg.

D — *Tardiva sospensione dell'attività di pesca*

1. Argomenti delle parti

77. La Commissione sostiene, richiamandosi alla giurisprudenza [30], che l'art. 10 del regolamento n. 2057/82 nonché l'art. 11 del regolamento n. 2241/87 obbligherebbero gli Stati membri ad adottare tempestivamente tutti i provvedimenti necessari per impedire un superamento dei contingenti assegnati loro allo scopo di conservare le risorse della pesca. La necessità di procedere ad un'azione tempestiva implicherebbe l'obbligo di adottare, prima ancora dell'esaurimento dei contingenti, provvedimenti vincolanti per vietare provvisoriamente qualsiasi attività di pesca. In tutti i casi le autorità britanniche non avrebbero intrapreso alcuna azione o non avrebbero agito tempestivamente.

78. Dal canto suo, il governo britannico fa valere che sussisterebbe un obbligo di vietare provvisoriamente qualsiasi attività di pesca solo quando si preveda effettivamente l'esaurimento dei contingenti. La Commissione non avrebbe tuttavia dimostrato, nei singoli casi, la mancata introduzione di un divieto nonostante il previsto esaurimento dei contingenti. Essa avrebbe indicato cifre concrete solo in cinque casi [31], senza però prendere in considerazione talune spiegazioni [32].

79. Nella replica la Commissione esamina i singoli casi di superamento, tralasciando volutamente i casi di pesca in zone vietate. A tale riguardo, essa rileva che il governo britannico non contesta che i contingenti in questione fossero già esauriti alla data dell'entrata in vigore dei rispettivi provvedimenti di divieto. Inoltre, la Commissione avrebbe precisato, sulla base di cifre, che alla data dell'entrata in vigore dei provvedimenti i contingenti sarebbero stati già esauriti. Dalla sentenza 5 ottobre 1989, causa 290/87 [33], emergerebbe che la Commissione avrebbe ottemperato all'onere della prova già indicando i quantitativi delle catture effettuate alla data dell'entrata in vigore dei provvedimenti. Anche nel caso di specie rileverebbe esclusivamente tale data.

2. Analisi

80. Secondo costante giurisprudenza della Corte [34], ai sensi dell'art. 10 del regola-

30 — Sentenze nelle cause C-62/89 (citata alla nota 18, punto 20), C-244/89 (citata alla nota 18, punto 20), e sentenza 7 dicembre 1995, causa C-52/95, Commissione/Francia (Racc. pag. I-4443, punto 29).

31 — Passera di mare catturata nelle zone V b, VI, XII e XIV nel 1986; passera di mare catturata nella zona VII a nel 1986; sogliola catturata nella zona VII f e g nel 1990, passera di mare catturata nelle zone II e IV nel 1990, passera di mare catturata nella zona VII e nel 1990.

32 — A tale riguardo v. supra, paragrafi 27 e segg. e 37 e segg.

33 — Citata alla nota 18, punto 13.

34 — V. solo sentenza nella causa C-333/99 (citata alla nota 2), con ulteriori rinvii.

mento n. 2057/82 ovvero dell'art. 11 del regolamento n. 2241/87 [35], gli Stati membri sono tenuti ad adottare provvedimenti vincolanti per vietare provvisoriamente qualsiasi attività di pesca prima ancora che siano esauriti i contingenti.

81. Occorre anzitutto osservare che una violazione delle disposizioni citate non può affatto essere subordinata alla prova da parte della Commissione di determinati quantitativi di catture qualora, secondo quanto sostenuto dallo stesso Stato membro, non siano stati adottati provvedimenti nonostante il superamento dei contingenti. Il fatto che la Commissione abbia fornito cifre solo in cinque casi [36] si spiega nel senso che, negli altri casi, non sono stati adottati provvedimenti per vietare provvisoriamente l'attività di pesca.

82. Il governo britannico ha giustificato i mancati provvedimenti nei casi di superamento relativi agli anni 1985-1987 adducendo principalmente che detti superamenti erano imputabili ai pescherecci anglo-spagnoli. Di conseguenza, sarebbe stato difficile includere tempestivamente tali quantitativi di catture, il che spiegherebbe a sua volta la data dell'adozione dei provvedimenti in questione.

83. Secondo costante giurisprudenza della Corte, 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 [37].

84. Per tale motivo, si deve escludere che possano essere addotte difficoltà pratiche, quali gli sbarchi in Spagna menzionati dal governo britannico nonché le fluttuazioni dei quantitativi sbarcati in altri Stati membri o in paesi terzi. Ciò vale a maggior ragione, visto che tali difficoltà non erano affatto insuperabili e che nel regime comunitario è stata prevista una specifica disciplina per la trasmissione di dati tra gli Stati membri nonché con paesi terzi [38].

85. Si deve quindi condividere l'affermazione della Commissione secondo cui la sospensione delle licenze di pesca a pescherecci di lunghezza superiore a dieci metri nel 1990 non equivale ad un divieto provvisorio dell'attività di pesca in quanto tale provvedimento non riguarda tutti i pescherecci.

35 — Conformemente alla sentenza nella causa C-52/95 (citata alla nota 30), l'art. 11, n. 2, del regolamento n. 2241/87 fonda per gli Stati membri un obbligo analogo a quello di cui all'art. 10, n. 2, del regolamento n. 2057/82.

36 — V. nota 31.

37 — Sentenze nelle cause C-333/99 (citata alla nota 2, punto 44), C-52/95 (citata alla nota 30), e C-62/89 (citata alla nota 18).

38 — V. ad esempio, artt. 6 e 7 del regolamento n. 2057/82.

86. Con riguardo ai casi in cui è stata adottata una misura, la Commissione ha provato in termini sufficienti, sulla base dei quantitativi catturati alla data dell'entrata in vigore dei provvedimenti, che il Regno Unito non è riuscito a disporre tempestivamente una sospensione provvisoria dell'attività di pesca prima dell'esaurimento dei contingenti de quibus ad esso assegnati.

87. Da quanto precede emerge che il Regno Unito, non avendo vietato la pesca di talune riserve ittiche o non avendo disposto in tempo utile un divieto provvisorio quando i relativi contingenti risultavano esauriti in conseguenza delle catture già effettuate, è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti ai sensi dell'art. 10, n. 2, del regolamento (CEE) n. 2057/82 e dell'art. 11, n. 2, del regolamento (CEE) n. 2241/87.

E — *Mancanza di sanzioni penali o amministrative*

1. Argomenti delle parti

88. La Commissione ritiene che, ai sensi dell'art. 1, n. 2, del regolamento n. 2057/82, nella rispettiva versione vigente, ovvero dell'art. 1 del regolamento n. 2241/87, gli Stati membri fossero tenuti ad avviare azioni penali o amministrative nei confronti di tutte le persone responsabili (di violazioni della normativa in materia di conservazione e di controllo) [39]. Difficoltà pratiche, quali la mancanza di elementi probatori sufficienti fatta valere dal governo britannico, non sarebbero inoltre atte a giustificare l'inazione delle autorità britanniche. Neppure la circostanza che i pescherecci «responsabili» delle violazioni avrebbero operato al di fuori delle acque territoriali di loro competenza costituirebbe una giustificazione.

89. Dal canto suo, il governo britannico fa valere che, secondo una costante giurisprudenza [40], la Commissione dovrebbe indicare «elementi precisi e concreti» che comprovino che le competenti autorità di uno Stato membro si siano sistematicamente astenute dal perseguire le persone responsabili di siffatte violazioni. Tuttavia, la Commissione non avrebbe fornito tale prova; essa non avrebbe potuto indicare un solo caso specifico in cui le autorità britanniche non abbiano intrapreso azioni nonostante prove evidenti e sufficienti.

90. Per quanto attiene ai pescherecci anglo-spagnoli, il governo britannico sostiene, inoltre, che le autorità del Regno Unito non

39 — Nella sua versione originaria l'art. 1 del regolamento n. 2057/82 prevedeva tale obbligo solo nei confronti del capitano; alla luce del tenore letterale delle versioni successive, emergerebbe tuttavia dall'art. 10 un obbligo più ampio.

40 — Sentenze nelle cause 290/87 (citata alla nota 18, punti 18-20), e C-52/95 (citata alla nota 30, punti 33-36).

avrebbero ricevuto dalle autorità spagnole sufficienti informazioni in merito a violazioni da parte di pescherecci registrati nel Regno Unito. Solo con il regolamento (CEE) del Consiglio n. 3483/88 [41] si sarebbero poste le basi per migliorare la collaborazione tra gli Stati membri.

91. Nella controreplica il governo britannico entra, infine, nel merito dei procedimenti che sarebbero stati avviati nei confronti dei soggetti responsabili di talune violazioni nel periodo considerato.

2. Analisi

92. In limine va rilevato che l'obbligo di avviare azioni penali o amministrative in casi di mancata osservanza della normativa in materia di conservazione e di controllo sussisteva in linea di principio sia ai sensi dell'art. 1, n. 2, del regolamento n. 2057/82, tanto nella versione originaria quanto in quella modificata dai regolamenti nn. 3723/85 e 4027/86, sia in forza dell'art. 1, n. 2, del regolamento n. 2241/87. Occorre stabilire se la Commissione abbia provato una violazione di tale obbligo da parte del Regno Unito nel periodo considerato.

93. Poiché nella fattispecie la violazione dell'obbligo è controversa, appare parimenti necessario analizzare la questione della ripartizione dell'onere della prova.

94. Vero è che, secondo la giurisprudenza, la Commissione deve indicare «elementi precisi e concreti» in relazione all'asserita violazione dell'obbligo [42]; tuttavia non emerge né dalla giurisprudenza né da considerazioni pratiche la conseguenza di imporre alla Commissione l'onere di provare un'omissione sistematica di provvedimenti disciplinari.

95. Nella sentenza 7 dicembre 1995, causa C-52/95 [43], la Corte si è pronunciata sull'importanza dell'obbligo in esame in relazione agli obiettivi perseguiti dal regime comunitario [44]. Tuttavia, poiché nella detta causa la violazione dell'obbligo non era oggetto di contestazione [45], a quell'epoca la Corte potè soprassedere all'analisi della questione della prova.

96. Per provare una sistematica inazione dello Stato membro, la Commissione

41 — Regolamento 7 novembre 1988, che modifica il regolamento (CEE) n. 2241/87 che istituisce alcune misure di controllo delle attività di pesca (GU L 306, pag. 2).

42 — Sentenza nella causa 290/87 (citata alla nota 18, punto 20).

43 — Citata alla nota 30.

44 — V. punto 35 della sentenza citata: «Se le autorità competenti di uno Stato membro si astenessero sistematicamente dal perseguire i responsabili di tali infrazioni, sarebbero pregiudicate sia la conservazione e la gestione delle risorse della pesca, sia l'applicazione uniforme della politica comune della pesca».

45 — Ciò emerge dal punto 33 della sentenza citata.

dovrebbe fornire una prova negativa. Alla luce delle considerazioni fondamentali formulate supra [46], sembra opportuno non esigere dalla Commissione alcuna deduzione di prova in tal senso.

97. Nel caso di specie, la Commissione ha comunque sostenuto che il Regno Unito non le avrebbe trasmesso alcuna informazione riguardante eventuali azioni di tale tipo durante tutto il procedimento precontenzioso. Il governo britannico si sarebbe piuttosto limitato a fare riferimento alle difficoltà derivanti dal fatto che la maggioranza dei pescherecci responsabili del superamento battenti bandiera britannica non avrebbero opererato nelle proprie acque territoriali. Di conseguenza, il Regno Unito invoca una difficoltà pratica che, secondo costante giurisprudenza, non è tuttavia idonea a giustificare una violazione di un obbligo [47].

98. Non può trovare accoglimento neanche l'argomento dedotto dal governo britannico secondo cui un obbligo di intentare azioni penali o amministrative sarebbe stato escluso a motivo dell'insufficienza, sulla base del diritto nazionale, degli elementi probatori. Infatti, tale insufficienza può essere ricondotta al fatto che le autorità nazionali non avrebbero controllato in maniera sufficiente la pesca e le attività connesse, in violazione di obblighi derivanti dal diritto comunitario. Pertanto, l'argomento tende in definitiva a voler giustificare una successiva violazione del diritto comunitario con una violazione precedente.

99. Occorre infine esaminare in quale misura i mezzi di prova presentati dal governo britannico nell'allegato della controreplica possano essere presi in considerazione. Infatti una presa in considerazione potrebbe naufragare a causa dell'art. 42, n. 1, del regolamento di procedura, secondo cui occorre motivare il ritardo. Il governo britannico fornisce come motivazione la lunga durata del procedimento, cui si deve la difficoltà della raccolta delle informazioni. La circostanza che i fatti risalgano in parte a molto tempo prima non chiarisce tuttavia perché il Regno Unito non abbia approfondito tali informazioni già nel corso del procedimento precontenzioso. Detta motivazione appare pertanto inadeguata [48].

100. Dalle considerazioni che precedono emerge pertanto che il Regno Unito, non

46 — A tale riguardo v. supra, paragrafi 49 e seg.

47 — V. solo sentenza nella causa C-62/89 (citata alla nota 18, punto 23).

48 — Anche in questo caso occorre rinviare all'art. 10 CE. Per quanto attiene al contenuto dei dati esibiti, si deve solo notare che non ne emerge se siano state intentate azioni in un numero significativo di casi.

avendo avviato azioni amministrative o penali contro i capitani di pescherecci che hanno violato le seguenti disposizioni o contro altre persone responsabili di siffatte violazioni, è venuto meno agli obblighi derivanti dall'art. 1, n. 2, del regolamento (CEE) n. 2057/82 ovvero dall'art. 5, n. 2, del regolamento (CEE) n. 170/83.

## V — Sulle spese

101. Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese. Poiché il Regno Unito è rimasto soccombente e la Commissione ha chiesto la sua condanna alle spese, queste vanno poste a suo carico.

## VI — Conclusione

102. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo pertanto alla Corte di statuire come segue:

«1) Per ognuno degli anni dal 1985 al 1988 e per l'anno 1990, il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord:

— non avendo stabilito modalità adeguate e dettagliate per l'utilizzazione dei contingenti assegnatigli,

— non avendo eseguito le ispezioni e gli altri controlli prescritti dai pertinenti regolamenti comunitari,

— non avendo disposto la chiusura provvisoria di determinate zone di pesca quando il contingente era esaurito,

— non avendo adottato nell'esercizio 1988 misure sufficienti ad evitare l'errata comunicazione degli sbarchi di catture di sgombri,

— non avendo avviato azioni amministrative o penali nei confronti dei capitani dei pescherecci responsabili della violazione dei regolamenti comunitari, o nei confronti di tutti coloro che si siano resi responsabili di tale violazione,

è venuto meno agli obblighi che gli incombono ai sensi: a) dell'art. 5, n. 2, del regolamento (CEE) n. 170/83, e dell'art. 1, n. 1, del regolamento (CEE) n. 2057/82 (per il periodo fino al 1° agosto 1987) e dell'art. 1, n. 1, del regolamento (CEE) n. 2241/87 (per il periodo successivo); b) dell'art. 10, n. 2, del regolamento (CEE) n. 2057/82 e dell'art. 11, n. 2, del regolamento (CEE) n. 2241/87; c) dell'art. 9 del regolamento (CEE) n. 2241/87; d) dell'art. 1, n. 2, del regolamento (CEE) n. 2057/82 ovvero dell'art. 1, n. 2, del regolamento n. 2241/87, nel combinato disposto con l'art. 5, n. 2, del regolamento (CEE) n. 170/83.

2) Il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord è condannato alle spese».