CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE NIAL FENNELLY

presentate il 17 ottobre 1995 *

1. Il presente procedimento ex art. 169 del Trattato trae origine dalla pesca eccessiva di acciughe da parte di pescherecci battenti bandiera francese nel 1991 e nel 1992 e dal fatto che le autorità francesi non hanno perseguito i responsabili.

I — Normativa comunitaria vigente

2. Il regolamento (CEE) del Consiglio n. 170/83 (in prosieguo: il «regolamento del 1983») [1], che istituisce un regime comunitario di conservazione e di gestione delle risorse della pesca, all'art. 1 dispone che lo scopo del regime è quello di:

«(...) garantire la protezione dei fondali, la conservazione delle risorse biologiche marine ed il loro sfruttamento equilibrato su basi durevoli e a condizioni economiche e sociali appropriate».

Le misure di conservazione, necessarie per raggiungere questi scopi e che devono essere adottate dal Consiglio su proposta della Commissione, possono comprendere non solo strumenti tradizionali, come periodi e zone di chiusura della pesca, regolamentazione delle attrezzature e dimensioni minime del pesce, ma anche la fissazione di un totale di catture ammesse (in prosieguo: il «TAC») per popolazione o gruppo di popolazioni per le quali risulta necessaria una limitazione della pesca.

3. L'art. 3, n. 1, del regolamento del 1983 dispone che:

«Se per una specie o per specie affini 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».

* Lingua originale: l'inglese.

1 — GU 1983, L 24, pag. 1.

L'art. 4, n. 1, prescrive quanto segue:

«Il volume delle catture disponibili per la Comunità menzionato nell'art. 3 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».

4. Conformemente al regolamento del 1983, il Consiglio ha emanato, rispettivamente, il regolamento (CEE) del Consiglio 20 dicembre 1990, n. 3926 [2] (in prosieguo: il «regolamento del 1990»), ed il regolamento (CEE) del Consiglio 18 dicembre 1991, n. 3882 [3] (in prosieguo: il «regolamento del 1991»), che stabiliscono, per alcune popolazioni o gruppi di popolazioni ittiche, il totale di catture ammesse per il 1991 e per il 1992 e talune condizioni cui è soggetta la pesca di detto totale. Tali regolamenti stabiliscono, nel loro art. 3 e nel loro allegato, i contingenti assegnati alla Repubblica francese per la popolazione di acciughe nella zona CIEM VIII (in prosieguo: la «zona di pesca») [4]. Tali contingenti ammontavano a 3 000 tonnellate sia per il 1991 sia per il 1992. Inoltre, l'art. 5 di ambedue i regolamenti conteneva la seguente disposizione:

«1. È vietato conservare a bordo o sbarcare catture provenienti da popolazioni per le quali siano stati stabiliti TAC o contingenti, salvo nei seguenti casi:

i) se le catture sono state effettuate dalle navi di uno Stato membro che dispone di un contingente non ancora esaurito (...)».

5. Il funzionamento del sistema TAC è altresì disciplinato dal regolamento (CEE) del Consiglio 23 luglio 1987, n. 2241 [5], che istituisce alcune misure di controllo delle attività di pesca (in prosieguo: il «regolamento del 1987») [6]. L'art. 1 del regolamento del 1987 dispone che:

«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 o nelle acque marittime soggette alla propria sovranità o

2 — GU 1990, L 378, pag. 1.

3 — GU 1991, L 367, pag. 1.

4 — Questa zona comprende sostanzialmente le acque del golfo di Quascogna.

5 — GU 1987, L 207, pag. 1.

6 — Il regolamento del 1987 è stato in seguito modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio n. 3483/88 (GU 1988, L 306, pag. 2), ed è stato ora sostituito dal regolamento (CEE) del Consiglio n. 2847/93, che istituisce un regime di controllo applicabile nell'ambito della politica comune della pesca (GU 1993, L 261, pag. 1).

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».

6. Ai sensi dell'art. 11, n. 1, del regolamento del 1987, le catture di pesci effettuate da pescherecci battenti bandiera di uno Stato membro o registrati in uno Stato membro sono conteggiate sul contingente assegnato a detto Stato. Ogni Stato membro è tenuto, ai sensi dell'art. 9, nn. 1 e 2, anteriormente al 15 di ogni mese, a registrare tutto il pesce sbarcato dai suoi pescherecci ed a notificare alla Commissione tutto il pesce soggetto a TAC ovvero a contingentamento sbarcato nei suoi porti durante il mese precedente.

7. Ai sensi dell'art. 11, n. 2, del regolamento del 1987:

«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» (il corsivo è mio).

Dopo aver ricevuto la notifica del divieto provvisorio, la Commissione deve, ai sensi dell'art. 11, n. 3, in base alle informazioni di cui dispone, stabilire la data in cui si reputa esaurito il contingente dello Stato membro interessato e quindi informare detto Stato. La Commissione può anche fissare tale data di

propria iniziativa. A norma dell'art. 11, n. 3, terzo comma, la conseguenza della fissazione di tale data è la seguente:

«I pescherecci battenti bandiera di uno Stato membro o registrati in uno Stato membro cessano di pescare una specie di una riserva o di un gruppo di riserve ittiche soggette a contingentamento alla data in cui si reputa esaurito il contingente assegnato a tale Stato per la specie della riserva o del gruppo di riserve ittiche in questione; tali pescherecci cessano di detenere a bordo, di sbarcare o trasbordare o di far sbarcare o trasbordare dette catture sempreché siano state effettuate dopo tale data».

8. Ai sensi dell'art. 11 ter del regolamento del 1987, come modificato [7], se uno Stato membro viene a sapere che uno dei suoi pescherecci sta violando le misure di conservazione o di controllo, esso può assoggettare detto peschereccio a misure di controllo supplementari. Tali controlli possono comportare l'ispezione del peschereccio ed il permesso di sbarcare il pesce in questione soltanto se «(...) il peschereccio ha a bordo un documento, certificato dallo Stato membro d'immatricolazione, nel quale si attesti che quest'ultimo ha proceduto all'ispezione del peschereccio durante gli ultimi due mesi».

7 — L'art. 11 ter è stato aggiunto dall'art. 1, n. 2, del regolamento (CEE) del Consiglio n. 3483/88, loc. cit. ibidem.

II — Fatti e procedimento

A — *I fatti*

i) 1991

9. Mentre il contingente francese di cui trattasi era di 3 000 tonnellate, in conformità ai dati in possesso della Commissione e non contestati dalla Repubblica francese, le catture di acciughe da parte dei pescherecci francesi nella zona di pesca fra il 1° gennaio 1991 e il 28 febbraio 1991 ammontava a 3 397,2 tonnellate [8]. Tuttavia, la Repubblica francese non ha adottato misure dirette a vietare provvisoriamente tale pesca. La Commissione, essendosi resa conto della situazione a seguito delle informazioni tardivamente messe a disposizione dalle autorità francesi, è stata costretta ad agire di propria iniziativa. Essa ha emanato il regolamento (CEE) della Commissione n. 1326/91, relativo alla sospensione della pesca dell'acciuga da parte delle navi battenti bandiera della Francia (in prosieguo: il «regolamento della Commissione del 1991»), il quale è entrato in vigore il 24 maggio 1991 [9]. L'art. 1 ha vietato la pesca, il trasbordo o lo sbarco di acciughe catturate nelle acque «(...) da parte di navi battenti bandiera della Francia o registrate in Francia».

8 — La Commissione basa questa cifra sul suo esame di fine anno dei dati mensili di sbarco messi a sua disposizione dalle autorità francesi (il primo dei quali non è stato reso noto prima del 5 maggio 1991).

9 — GU 1991, L 127, pag. 11.

10. In base alle informazioni fornite dalle autorità francesi alla Commissione, erano già state sbarcate in Francia dalle navi francesi alla fine del maggio 1991 6 020,6 tonnellate di acciughe. Ciò rappresenta più del doppio del contingente di cui trattasi. Tuttavia, le catture di acciughe sono proseguite, sebbene in misura ridotta, nonostante il divieto imposto dal regolamento della Commissione del 1991, con la conseguenza che a fine anno il totale delle catture aveva raggiunto le 6 402 tonnellate.

ii) 1992

11. Una violazione analoga, anzi più grave, del contingente francese si è verificata nella zona di pesca nel 1992. Sebbene il contingente fosse stato superato alla fine di febbraio (essendo state sbarcate 3 430,4 tonnellate), l'unica azione intrapresa dalle autorità francesi è stata quella di informare la Commissione, con comunicazione 2 aprile 1992, in risposta ad una richiesta di informazioni inviata dalla Commissione il 17 marzo 1992, che le catture di acciughe da parte dei pescherecci francesi nella zona di pesca ammontavano a 3 473 tonnellate fra il 1° gennaio ed il 29 marzo 1992. Ancora una volta esse non hanno preso provvedimenti atti a fissare la data del probabile esaurimento del contingente o, di conseguenza, a vietare temporaneamente la pesca. Una volta ancora la Commissione è stata costretta a vietare la prosecuzione della pesca. Essa ha emanato il regolamento (CEE) della Commissione n. 942/92, relativo alla sospensione della pesca dell'acciuga da parte delle navi battenti bandiera della Francia (in prosieguo: il «regolamento della Commissione del 1992»), che è entrato in vigore il 16 aprile 1992 [10]. Tuttavia la pesca è continuata ed alla fine di luglio erano state sbarcate 5 390 tonnellate di acciughe [11].

12. In seguito (il 3 luglio 1992) la Francia è riuscita ad ottenere dalla Spagna un trasferimento di 6 000 tonnellate del contingente spagnolo di acciughe nella zona di pesca, aumentando quindi il suo contingente iniziale a 9 000 tonnellate. Ciò ha consentito alla Commissione di revocare, a decorrere dal 5 agosto 1992, il suo precedente divieto [12]. In seguito alla formale «riapertura» legale della pesca, le catture hanno raggiunto le 8 995,4 tonnellate alla fine di settembre. Nuovamente le autorità francesi non hanno adottato alcun divieto provvisorio di prosecuzione della pesca. La pesca è continuata senza tregua e le catture di acciughe hanno raggiunto un totale di 12 781 tonnellate alla fine di novembre e di 14 013 tonnellate alla fine dell'anno.

10 — GU 1992, L 101, pag. 42.

11 — La cifra di 5 390 tonnellate è basata sui dati mensili comunicati alla Commissione. I dati definitivi in seguito messi a disposizione dalla Commissione mostrano come alla fine di luglio fossero state realmente sbarcate circa 5 559,4 tonnellate.

12 — V. regolamento (CEE) della Commissione n. 2265/92, il quale revoca il regolamento (CEE) della Commissione n. 942/92, relativo alla sospensione della pesca dell'acciuga da parte delle navi battenti bandiera della Francia (GU 1992, L 220, pag. 5). In realtà, sebbene vietata, la pesca non era stata ancora effettivamente sospesa.

B — *Il procedimento*

13. Il 6 giugno 1993 la Commissione ha avviato la fase precontenziosa del procedimento per inadempimento ex art. 169 con una lettera di diffida inviata al governo francese. La Commissione ha sostenuto che la Repubblica francese, non avendo adottato le misure per garantire che nel corso del 1991 e del 1992 il suo contingente di catture di acciughe nella zona di pesca fosse rispettato, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dei regolamenti pertinenti.

14. Il 22 luglio 1993 il governo francese, replicando alla suddetta lettera, ha riconosciuto di non aver «rapidamente» adottato provvedimenti nazionali per vietare la pesca in questione, anche se il contingente era stato, o stava per essere, esaurito. Esso si è limitato a due osservazioni. In primo luogo, ha fatto osservare che nel 1992 stava trattando — con qualche concreta prospettiva di successo — per ottenere un trasferimento di contingente dalla Spagna, che avrebbe portato il contingente totale francese ad un livello tale da coprire il probabile volume del superamento del contingente originario, con riguardo al superamento verificatosi nel 1991. In secondo luogo, esso ha contestato l'efficacia della disciplina dei contingenti come strumento di tutela delle acciughe. A suo avviso, una disciplina più efficace avrebbe dovuto comportare il divieto di pesca in determinate zone e in determinati momenti.

15. Considerando questa risposta un'effettiva ammissione di responsabilità in merito alle infrazioni asserite nella lettera, il 2 maggio 1994 la Commissione ha inviato un parere motivato alla Repubblica francese, ma non ha ricevuto risposta. Il presente ricorso dinanzi alla Corte è stato registrato il 28 febbraio 1995 e gli scopi perseguiti sono identici a quelli esposti nel parere motivato.

16. Nel ricorso la Commissione conclude che la Corte voglia:

1) dichiarare che la Repubblica francese,

— non avendo vietato provvisoriamente ai suoi pescherecci la pesca della riserva di acciughe nella zona CIEM VIII in modo da garantire il rispetto dei contingenti ad essa attribuiti per il 1991 ed il 1992, e

— non avendo perseguito i responsabili delle attività di pesca e delle attività connesse alla pesca effettuate sulla stessa riserva dopo i divieti di pesca emanati dalla Commissione nel 1991 e nel 1992,

è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli artt. 11, n. 2, e 1 del regolamento del 1987, in combinato disposto con l'art. 3 e gli allegati dei regolamenti del 1990 e del 1991;

2) condannare la Repubblica francese alle spese.

17. La Repubblica francese ha presentato un controricorso il 28 aprile 1995. Alla luce della natura del controricorso, la Commissione non ha ritenuto necessario presentare una replica. Ai sensi dell'art. 44 bis del regolamento di procedura, la Corte ha deciso di fare a meno della fase orale.

III — Osservazioni delle parti

A — *La Commissione*

i) Mancata adozione di provvedimenti provvisori

18. La Commissione sostiene che, ai sensi dell'art. 11, n. 2, del regolamento del 1987, gli Stati membri sono tenuti ad impedire che i loro contingenti siano superati, introducendo, prima dell'esaurimento del contingente, le misure provvisorie di divieto della pesca necessarie per garantire che il contingente non sia in seguito superato. Il riferimento alla data in cui «*si ritiene esaurito*» il contingente (il corsivo è della Commissione) indica chiaramente che l'azione preventiva dev'essere intrapresa allorché il contingente sta per essere esaurito. Tale obbligo va interpretato stricto sensu, in quanto qualsiasi altra interpretazione comprometterebbe il raggiungimento degli obiettivi legislativi, vale a dire la conservazione delle risorse ittiche. Di conseguenza non può essere considerato compatibile con questo obbligo il fatto che gli Stati membri aspettino l'esaurimento dei propri contingenti prima di adottare qualsiasi misura. La Commissione assume che questa interpretazione concorda pienamente con la pertinente giurisprudenza della Corte e cita le sentenze 20 marzo 1990, Commissione/Francia [13], e 8 giugno 1993, Commissione/Paesi Bassi [14].

19. Per quanto riguarda il 1991, la Commissione sostiene che la Repubblica francese doveva agire nel mese di febbraio, al più tardi, per vietare provvisoriamente la pesca di cui trattasi. Poiché le autorità francesi non hanno adottato tali misure, la Commissione è stata costretta ad emanare i propri provvedimenti. Di conseguenza la Commissione assume che le catture eccessive di acciughe da parte dei pescherecci francesi nel 1991 possono essere attribuite direttamente alla mancata adozione, da parte della Repubblica francese, di adeguati provvedimenti provvisori.

13 — Causa C-62/89 (Racc. pag. I-925).
14 — Causa C-52/91 (Racc. pag. I-3069).

20. Per quanto riguarda il 1992, la Commissione afferma che la Repubblica francese doveva del pari adottare provvedimenti provvisori prima della fine di febbraio allo scopo di garantire che non fosse superato il suo contingente iniziale. Analogamente, più tardi nello stesso anno, la Repubblica francese avrebbe dovuto intraprendere un'azione non appena è apparso chiaro che il contingente aumentato stava probabilmente per essere superato. Secondo la Commissione, la possibilità di ottenere un trasferimento di contingente da un altro Stato membro non giustifica l'inadempimento dell'obbligo fondamentale di garantire il rispetto del contingente preesistente.

ii) Omissione di agire nei confronti delle navi che praticavano illegalmente la pesca

21. La Commissione sostiene che, ai sensi degli artt. 1 e 11, n. 3, del regolamento del 1987 e degli artt. 5 dei regolamenti del 1990 e del 1991, la Repubblica francese era tenuta ad avviare procedimenti penali o amministrativi nei confronti dei responsabili delle violazioni del divieto di pesca. La mancata adozione di una misura del genere può avere probabilmente confermato, agli occhi di coloro che hanno continuato ad esercitare la pesca, la convinzione o l'impressione erronea che l'obbligo di non pescare, una volta esaurito il contingente, non valesse in realtà per loro. Inoltre, la Commissione osserva che la Corte ha già dichiarato che la mancata adozione, da parte di uno Stato membro, di provvedimenti nei confronti di coloro che praticavano illegalmente la pesca, qualora tali infrazioni fossero state accertate dalle sue autorità, costituisce un inadempimento degli obblighi imposti dall'art. 1 del regolamento del 1987 [15].

B — *La Francia*

22. Nel controricorso la Repubblica francese non contesta nessuna delle conclusioni presentate dalla Commissione nel ricorso né gli argomenti giuridici sui quali sono basate. Il governo francese si limita a due osservazioni.

23. In primo luogo, pur ammettendo che la pesca sia stata vietata più tardi di quanto avrebbe dovuto esserlo nel 1991, il governo francese attribuisce ciò a carenze del suo sistema di raccolta delle informazioni statistiche, in seguito alle quali la violazione del contingente non è risultata alle autorità francesi prima dell'inizio di maggio. Sulla base di tali dati, il 22 maggio 1991 tali autorità hanno inviato un telex alle varie autorità marittime competenti ed al comitato centrale della pesca marina (comité central des pêches maritimes), comunicando loro l'azione imminente della Commissione diretta a vietare la prosecuzione della pesca delle acciughe e chiedendo loro di diffondere questa informazione [16].

15 — La Commissione si richiama alla sentenza 11 giugno 1991, causa C-64/88, Commissione/Francia (Racc. pag. I-2727, punto 24).

16 — In realtà, la Commissione aveva già emanato (il 21 maggio) il regolamento della Commissione del 1991. Tuttavia, ai sensi dell'art. 2, questo regolamento non è entrato in vigore fino al 24 maggio 1991.

24. In relazione al secondo capo della domanda formulata dalla Commissione, il governo francese riconosce di non aver adottato alcun provvedimento per perseguire i responsabili di ciò che esso ammette aver rappresentato pesca illegale di acciughe, ma eccepisce che ciò era dovuto a gravi circostanze socioeconomiche all'epoca prevalenti nell'industria della pesca delle acciughe [17]. Tali circostanze (timore di gravi disordini sociali, occupazione di edifici pubblici e blocco dei porti) hanno costretto le autorità francesi ad astenersi da qualsiasi intervento. Inoltre, il governo francese sostiene che questa politica ha agevolato il successivo ripristino di un clima di reciproca fiducia e di dialogo con i pescatori di acciughe per quanto riguarda la necessità di gestire correttamente le riserve ittiche.

IV — Esame giuridico e conclusione

25. La Repubblica francese non contesta di aver omesso di adottare tempestivamente provvedimenti provvisori onde vietare la pesca di acciughe di cui trattasi durante il 1991 o il 1992, allorché il contingente era vicino all'esaurimento. L'art. 11, n. 2, impone un obbligo chiaro e preciso a carico degli Stati membri. L'obbligo è modellato sull'identico obbligo contenuto nell'art. 10, n. 2, del regolamento (CEE) del Consiglio n. 2057/82 [18], che istituisce alcune misure di controllo delle attività di pesca esercitate dai pescherecci degli Stati membri, il quale è già stato interpretato dalla Corte in un precedente procedimento per inadempimento promosso dalla Commissione contro la Francia [19]. In detta causa la Corte ha statuito che «(...) gli Stati membri sono tenuti ad adottare in tempo utile tutti i provvedimenti necessari per evitare il superamento dei contingenti di cui trattasi al fine di assicurare il rispetto dei contingenti assegnati agli Stati membri allo scopo della conservazione delle risorse della pesca» [20]. La conseguenza di questo obbligo era che lo Stato membro de quo era tenuto «(...) ad adottare provvedimenti vincolanti per vietare provvisoriamente ogni attività di pesca *prima ancora che i contingenti fossero esauriti*» [21] (il corsivo è mio). La ratio di questa interpretazione è stata chiaramente illustrata dall'avvocato generale Jacobs nelle sue conclusioni allorché, avendo individuato il ruolo cruciale svolto dai divieti provvisori per garantire il rispetto dei contingenti, ha affermato che:

«Un'interpretazione dell'art. 10, n. 2, che consentisse agli Stati membri di attendere l'esaurimento del contingente prima di prendere provvedimenti o di adottare misure di carattere non vincolante, sarebbe inconciliabile col carattere vincolante dei contingenti. Essa pregiudicherebbe altresì l'obiettivo fondamentale dei contingenti, ossia la conservazione di risorse ittiche limitate» [22].

17 — Il governo francese limita espressamente la sfera temporale di questo argomento all'anno di pesca 1992.

18 — GU 1982, L 220, pag. 1.

19 — Causa C-62/89, loc. cit., alla nota 13.

20 — Ibidem, punto 17.

21 — Ibidem, punto 18.

22 — Loc. cit., paragrafo 20 delle conclusioni.

26. Per quanto riguarda il 1991, il governo francese attribuisce la mancata adozione di adeguati provvedimenti provvisori alle carenze del suo sistema di raccolta di informazioni. Un argomento analogo, basato sulle difficoltà pratiche di prevedere l'imminente esaurimento dei contingenti, era stato dedotto nella causa precedente, ma è stato fermamente respinto dalla Corte, la quale ha ritenuto essere giurisprudenza consolidata che uno «(...) Stato membro non può far valere difficoltà pratiche per giustificare la mancata attuazione di misure di controllo appropriate» [23].

27. Inoltre, nella fattispecie, l'infrazione non è stata adeguatamente perseguita nemmeno quando è risultata evidente l'indisponibilità di dati sullo sfruttamento del contingente. La sola reazione del governo francese è stata quella di inviare un telex alle autorità marittime con la richiesta di pubblicizzare il provvedimento che stava per adottare la Commissione come diretta conseguenza dell'omissione della Repubblica francese di garantire il rispetto, da parte dei suoi pescherecci, del contingente assegnato alla Francia. Considerate sia la chiarezza sia l'importanza dell'obbligo di conservazione imposto agli Stati membri dall'art. 11, n. 2, del regolamento del 1987, tale reazione dev'essere ritenuta del tutto insufficiente.

28. Nel 1992 l'atteggiamento delle autorità francesi riguardo all'esaurimento del contingente risulta essere stato quello di basarsi sulla prospettiva di un trasferimento di parte del contingente spagnolo. La Corte ha già dichiarato che gli Stati membri non possono basarsi sulla semplice prospettiva di successivi scambi di contingenti per esimersi dagli obblighi ad essi incombenti in forza della normativa comunitaria in materia di pesca:

«Trattative del genere, il cui risultato è aleatorio, non possono giustificare la continuazione della pesca dopo l'esaurimento del contingente dato che, in caso di insuccesso del tentativo di aumento del contingente tramite scambi o di ottenimento di quantitativi insufficienti per compensare le catture effettuate, qualsiasi ritardo nella chiusura provvisoria della pesca è tale da comportare un rischio di aggravamento del superamento del contingente. Ne consegue che qualsiasi accordo di scambi di contingenti concluso con un altro Stato membro al fine di aumentare un contingente deve aver luogo vuoi prima dell'esaurimento del contingente iniziale, vuoi dopo il divieto provvisorio di pesca» [24].

Nessuna di queste condizioni è stata soddisfatta nella fattispecie. Inoltre, anche dopo aver ottenuto il trasferimento di contingente, le autorità francesi hanno omesso di impedire che il contingente maggiorato fosse illegittimamente superato dai pescatori francesi.

23 — Loc. cit., punto 23.

24 — Causa C-62/89, loc. cit., alla nota 13, punto 20.

29. Ritengo perciò che debba essere accolto il capo di domanda della Commissione diretto a fare dichiarare che la Repubblica francese ha omesso di adottare misure intese a vietare provvisoriamente la pesca di acciughe di cui trattasi ed ha perciò omesso di garantire il rispetto dei contingenti assegnatile nel 1991 e nel 1992.

30. La Commissione chiede altresì che la Corte dichiari che le autorità francesi hanno omesso di perseguire, tramite procedimenti penali o amministrativi, i pescherecci francesi colpevoli di aver continuato a pescare nonostante l'esaurimento dei contingenti della Repubblica francese nel 1991 e nel 1992 ed i responsabili delle attività connesse con tale pesca. Correttamente la Commissione osserva che tale omissione costituisce una palese violazione del combinato disposto degli artt. 1 e 11, n. 3, del regolamento del 1987 e degli artt. 5 dei regolamenti del 1990 e del 1991. Le «attività connesse» cui allude la Commissione includerebbero le altre attività supplementari citate nell'art. 11, n. 3. A mio giudizio, la Commissione ha del pari ragione nell'affermare che la mancata adozione di concrete misure repressive contro tali violazioni ha compromesso il funzionamento della disciplina dei contingenti. Per quanto riguarda il 1991, la Repubblica francese non ha addotto alcun motivo per giustificare la sua omissione. Deve perciò chiaramente essere accolto il capo di domanda diretto a far dichiarare che le autorità francesi hanno omesso di prendere provvedimenti in quell'anno.

31. Per quanto concerne il 1992, il governo francese adduce (attraverso ritagli di giornali allegati al controricorso) la tesa situazione socioeconomica nell'industria interessata e la probabilità che si sarebbero verificati disordini sociali ed attività criminose, qualora avesse cercato di perseguire i pescherecci che praticavano illegalmente la pesca, quale motivo per non aver adottato alcuna misura atta ad adempiere gli obblighi ad esso incombenti ai sensi della pertinente normativa comunitaria. Ritengo che tale criterio di applicazione della normativa comunitaria da parte di uno Stato membro sia manifestamente inammissibile. L'art. 189, secondo comma, del Trattato dispone che i regolamenti hanno portata generale e sono obbligatori in tutti i loro elementi e direttamente applicabili in ciascuno degli Stati membri. L'art. 5 del Trattato impone agli Stati membri un preciso dovere di cooperazione per adottare tutte le misure atte a realizzare gli scopi del Trattato.

32. A mio avviso ne consegue che, qualora agli Stati membri sia affidato specificamente il compito di applicare il diritto comunitario, essi sono tenuti ad avvalersi di tutto il loro apparato statale, comprese, se necessario, le autorità di pubblica sicurezza, al fine di garantire l'adempimento dei loro obblighi. L'art. 1, n. 2, del regolamento del 1987 non lascia ombra di dubbio in merito a quest'obbligo, pur rimettendo allo Stato membro la scelta fra un'adeguata ed efficace azione penale o amministrativa. La portata di questo obbligo può essere limitata in circostanze del tutto eccezionali laddove, a causa di uno specifico evento avente natura di *forza mag-*

giore, uno Stato membro non sia in grado di adempiere i propri obblighi [25]. Nel caso di specie ritengo che, anche se il governo francese avesse cercato di basarsi formalmente sul clima socioeconomico dominante quale prova del tipo di «difficoltà insormontabili» idonee a costituire un *caso di forza maggiore*, avrei avuto seri dubbi non soltanto per quanto riguarda il valore probatorio di ritagli di giornale prodotti a sostegno di tale argomento difensivo, ma soprattutto per quanto riguarda il se le circostanze socioeconomiche di cui trattasi potessero in assoluto giustificare la mancata repressione da parte di uno Stato membro dello spregio manifestato dai propri cittadini nei confronti del diritto comunitario [26]. Tuttavia, tale argomento non è stato addotto in questa causa. Concludo quindi nel senso che, alla luce dell'indubbio inadempimento da parte della Repubblica francese degli obblighi ad essa incombenti in forza del diritto comunitario nel 1992, dev'essere accolto il capo di domanda al riguardo presentato dalla Commissione.

Conclusione

33. Di conseguenza, ritengo che la Corte debba:

«1) dichiarare che la Repubblica francese,

— non avendo vietato provvisoriamente ai suoi pescherecci la pesca della riserva di acciughe nella zona CIEM VIII in modo da garantire il rispetto dei contingenti ad essa attribuiti per il 1991 ed il 1992 e

— non avendo promosso negli anni 1991 e 1992 un'efficace azione penale o amministrativa contro i responsabili delle attività di pesca e delle attività connesse alla pesca effettuate sulla stessa riserva dopo il divieto di pesca emanato dalla Commissione in quegli anni,

25 — V., ad esempio, sentenza 11 luglio 1985, causa 101/84, Commissione/Italia (Racc. pag. 2629), ove la Corte ha riconosciuto che un attentato al centro elaborazione dati potesse costituire un *caso di forza maggiore* (solo per un certo, ma non prolungato periodo di tempo) in relazione al fatto che l'Italia aveva omesso di compilare alcuni rapporti statistici richiesti dal diritto comunitario.

26 — Causa 101/84, loc. cit., ibidem, punto 16.

è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli artt. 1 e 11 del regolamento (CEE) del Consiglio n. 2241/87, in combinato disposto con l'art. 3 e l'allegato dei regolamenti (CEE) del Consiglio n. 3926/90 e n. 3882/91;

2) condannare la Repubblica francese alle spese».