# CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE SIEGBERT ALBER

presentate il 21 settembre 2000 [1]

## I — Introduzione

1. Il presente ricorso per inadempimento è diretto nei confronti della condotta delle autorità francesi in sede di gestione dei contingenti di cattura per il 1988 ed il 1990. La Commissione contesta che le autorità francesi non avrebbero vietato in tempo utile ed in modo efficace le attività di pesca dopo l'esaurimento dei contingenti, con la conseguenza che i contingenti di cattura relativi a tali annate sarebbero stati superati.

## II — Sfondo normativo

2. L'art. 5, n. 2, del regolamento (CEE) del Consiglio 25 gennaio 1983, n. 170, che istituisce un regime comunitario di conservazione e di gestione delle risorse della pesca [2], stabilisce quanto segue:

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

3. Tale obbligo viene specificato con l'art. 1 del regolamento (CEE) del Consiglio 23 luglio 1987, n. 2241, che istituisce alcune misure di controllo delle attività di pesca [3]. Esso dispone:

«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.

1 — Lingua originale: il tedesco.

2 — GU L 24, pag. 1.

3 — GU L 207, pag. 1.

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.

3. (...)».

4. L'art. 11 del regolamento n. 2241/87 disciplina la gestione delle quote di pesca per gli Stati membri:

«1. Tutte le catture di pesci appartenenti ad una riserva o gruppo di riserve ittiche soggette a contingentamento, effettuate da pescherecci battenti bandiera di uno Stato membro o registrati in uno Stato membro, sono conteggiate sul contingente assegnato a detto Stato per la riserva o gruppo di riserve ittiche in questione, indipendentemente dal punto di sbarco.

2. Ogni Stato membro stabilisce la data in cui ritiene che le catture di una riserva o di un gruppo di riserve ittiche soggette a contingentamento, effettuate da pescherecci che battono la sua bandiera o sono registrati nel suo territorio, abbiano esaurito il contingente che gli è assegnato per tale riserva o gruppo di riserve ittiche. A decorrere da tale data, esso vieta provvisoriamente a tali pescherecci la pesca in tale riserva o gruppo di riserve ittiche nonché la conservazione a bordo, il trasbordo e lo sbarco, sempreché le catture siano state effettuate dopo tale data, e fissa un termine entro il quale sono ammessi gli sbarchi, i trasbordi o le ultime notifiche sulle catture. Tale misura viene notificata senza indugio alla Commissione, che ne informa gli altri Stati membri.

3. (...)».

III — Fatti, procedimento e domande

A — *La campagna di pesca 1988*

5. Con una lettera del 1° agosto 1989, la Commissione ha intimato alla Repubblica francese di motivare diverse carenze relative alla gestione delle quote di pesca per il 1988. Si trattava:

— del superamento delle quote di pesca per 17 riserve ittiche;

— della mancata comunicazione delle quantità mensili di pesca;

— del mancato divieto provvisorio di pesca quando le quote erano ritenute esaurite e

— del mancato controllo della pesca in relazione a tali riserve negli ultimi mesi dell'anno.

6. Con lettera del 23 ottobre 1989 le autorità francesi hanno indicato i problemi con cui erano confrontati, hanno illustrato il loro impegno fino a quel momento ed hanno annunciato ulteriori misure per l'avvenire.

7. Il 1° ottobre 1990 la Commissione ha aperto con una lettera di diffida un procedimento d'infrazione in merito al superamento delle quote di pesca per 14 riserve ittiche. Essa censurava:

— il mancato divieto provvisorio della pesca, quando le quote erano ritenute esaurite e

— il mancato controllo della pesca (art. 5, n. 2, del regolamento n. 170/83).

8. Con lettera del 27 novembre 1990 le autorità francesi hanno ammesso un sovrasfruttamento dovuto al divieto tardivo della pesca e l'hanno motivato con le carenze del controllo statistico. Esse procederebbero all'eliminazione di tali carenze fin dal 1988. Le autorità francesi negano però di aver insufficientemente controllato la pesca. La Commissione avrebbe concluso nel senso di un controllo carente fondandosi soltanto sul divieto tardivo della pesca. Tuttavia, essa non potrebbe fondare, secondo la giurisprudenza, un ricorso per inadempimento su una presunzione [4].

9. Il 29 settembre 1992 la Commissione inviava alla Repubblica francese, ai sensi dell'art. 169 del Trattato CE (divenuto art. 226 CE), un parere motivato che ribadiva le due censure e fissava al governo francese un termine di due mesi per la presentazione delle osservazioni.

10. Nella risposta del 3 dicembre 1992 le autorità francesi facevano valere che, in

4 — Nella risposta al parere motivato le autorità francesi fanno riferimento alle 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).

ogni caso a partire dal 1991, le loro misure sarebbero state conformi alle esigenze poste dal diritto comunitario, ciò che sarebbe stato riconosciuto anche dalla Commissione. Per quanto riguarda la violazione dell'art. 5, n. 2, del regolamento n. 170/83, esse sostengono inoltre che la Commissione non ha dimostrato la violazione di tale norma e che, d'altronde, secondo la giurisprudenza, l'art. 11 del regolamento n. 2241/87 [5] è una lex specialis.

B — *La campagna di pesca 1990*

11. Con lettera del 15 novembre 1991 la Commissione rilevava che i contingenti di cattura assegnati alla Repubblica francese per il 1990 sarebbero stati superati per diverse specie, in quanto le autorità francesi non avrebbero vietato provvisoriamente la pesca in tempo utile. Con riferimento alle acciughe, la Commissione richiedeva la trasmissione dei dati sulle catture e gli sbarchi sui quali esse si sarebbero fondate al momento dell'adozione del divieto. Tali dati avrebbero dovuto contenere le previsioni relative agli sbarchi imminenti, ma non ancora registrati e noti, agli sviluppi futuri delle catture e la data in cui, secondo la valutazione delle autorità francesi, sarebbe stato esaurito il contingente. Inoltre, la Commissione richiedeva la comunicazione di tutte le misure previste nei confronti dei responsabili in caso di superamento delle catture.

5 — V. paragrafo 4, supra.

12. In data 22 gennaio 1992 le autorità francesi hanno risposto che le insufficienze del sistema di controllo statistico avevano condotto al superamento dei contingenti di cattura. Non sarebbe stato possibile prevedere, sulla base delle quantità registrate fino al mese di luglio di acciughe catturate, che il contingente di cattura si sarebbe esaurito già in agosto. Le autorità francesi avrebbero individuato il superamento dei contingenti solo il 5 novembre ed avrebbero vietato, il 17 novembre, l'ulteriore cattura delle acciughe. Lo stesse vale per quanto riguarda il merlango, lo sgombro e la sogliola comune. A partire dal 1° aprile 1991, tuttavia, i dati sono stati raccolti con un nuovo procedimento, che avrebbe soddisfatto i presupposti comunitari. Per quanto attiene alle catture seguenti all'adozione del divieto della pesca, queste sarebbero consistite in sole dieci tonnellate circa.

13. Il 25 gennaio 1993 la Commissione trasmetteva la lettera di diffida che introduce il procedimento di constatazione dell'inadempimento, esponendovi che le comunicazioni delle autorità francesi, contenute nello scambio di corrispondenza appena descritto, non erano idonee a giustificare la condotta contraria al diritto comunitario posta in essere dalla autorità francesi.

14. Nella risposta del 17 marzo 1993 le autorità francesi sottolineavano che il nuovo sistema di controllo statistico forniva, dopo una prima fase problematica, risultati soddisfacenti. Ciò sarebbe stato riconosciuto anche dalla Commissione a

pag. 62 del suo rapporto sul controllo dell'applicazione della politica comune della pesca.

15. Il 4 giugno 1997 la Commissione adottava un parere motivato che ribadiva entrambe le censure e fissava alla Repubblica francese un termine di due mesi per pronunciarsi. Il governo francese rispondeva con lettera del 22 agosto 1997. Esso rinviava ad un decreto 24 agosto 1990 del Ministero competente, che suddivideva nuovamente i contingenti di cattura assegnati alla Repubblica francese.

C — *Conclusioni delle parti*

16. Il 9 settembre 1999 la Commissione ha proposto il ricorso in esame.

17. La Commissione delle Comunità europee ha chiesto che la Corte voglia:

1) accertare che

— non avendo determinato in modo conforme le modalità di utilizzo dei contingenti assegnatile per le stagioni di pesca 1988 e 1990,

— non avendo assicurato il rispetto della normativa comunitaria in materia di conservazione delle specie attraverso un controllo sufficiente delle attività di pesca, un'ispezione accurata della flotta dei pescherecci, nonché degli sbarchi e della registrazione delle catture relativamente sia alla stagione di pesca del 1988 che a quella del 1990, ed avendo infine vietato la pesca dopo che il contingente era stato ampiamente superato,

— non avendo vietato provvisoriamente la pesca ai pescherecci battenti bandiera francese o registrati nel suo territorio, sebbene si fosse ritenuto che le catture effettuate avevano esaurito il contingente relativo, ed avendo vietato la pesca quando il contingente era stato largamente superato, e ciò tanto per la campagna di pesca 1988 quanto per la campagna di pesca 1990,

— non avendo intentato azioni penali o amministrative contro il capitano o qualsiasi altra persona responsabile delle attività di pesca per le stagioni del 1988 e del 1990,

la Repubblica francese è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza, rispettivamente, i) del combinato disposto degli artt. 5, n. 2, del regolamento (CEE) 25 gennaio 1983, n. 170, e 1, n. 1, del regolamento (CEE) 23 luglio 1987, n. 2241; ii) dell'art. 11, n. 2, del regolamento (CEE) n. 2241/87, e iii) del combinato disposto degli artt. 5, n. 2, del regolamento (CEE) n. 170/83 e 1, n. 2, del regolamento (CEE) n. 2241/87;

2) condannare la Repubblica francese alle spese.

18. La Repubblica francese ha chiesto che la Corte voglia accertare la fondatezza e l'oggetto del ricorso.

## IV — Valutazione giuridica

### A — *Argomenti della Commissione*

#### 1) Assenza di misure di controllo

19. La Commissione sostiene che la Repubblica francese ha violato l'art. 5, n. 2, del regolamento n. 170/83, in combinato disposto con l'art. 1, n. 1, del regolamento n. 2241/87 [6], in quanto le autorità francesi non avrebbero sufficientemente sorvegliato l'attività di pesca. Tali disposizioni richiederebbero provvedimenti di controllo sufficientemente differenziati, per far fronte alle diverse consuetudini di pesca, e sufficientemente efficaci per impedire qualsiasi superamento dei contingenti di cattura.

20. Nel 1988 e nel 1990 la Repubblica francese non avrebbe proceduto a controlli sufficienti, poiché, altrimenti, i contingenti di cattura sarebbero stati rispettati e le autorità francesi avrebbero vietato in tempo utile la pesca delle specie le cui quote sono state superate in tali anni. Neppure il decreto 24 agosto 1990 rappresenta un provvedimento sufficiente.

#### 2) Divieto tardivo della pesca

21. La Commissione fa valere inoltre che la Repubblica francese ha violato l'art. 11, n. 2, del regolamento n. 2241/87 [7]. Ai sensi di tale disposizione, ogni Stato membro deve stabilire, sulla base delle informazioni disponibili in merito ai quantitativi catturati, la data in cui, presumibilmente, sarà esaurito il contingente ed adottare in tempo utile i provvedimenti necessari per vietare la pesca a partire da tale momento. Tuttavia, per la campagna del 1988, il divieto sarebbe stato ogni volta adottato soltanto dopo il superamento dei contingenti asse-

6 — V. il testo di tali disposizioni riportato supra, paragrafi 2 e 3.

7 — V. supra, paragrafo 4.

gnati. Durante la campagna del 1990 non sono stati adottati provvedimenti nazionali di cessazione delle catture in sei occasioni in cui era stato accertato un eccesso di pesca.

3) Assenza di sanzioni penali o amministrative

22. Infine, la Repubblica francese avrebbe violato, secondo la Commissione, anche l'art. 1, n. 2, del regolamento n. 2241/87 [8]. Secondo la giurisprudenza della Corte, la sanzione, ivi prevista, delle violazioni del sistema delle catture soggette a contingentamento sarebbe assolutamente necessaria per attuare la politica comune della pesca [9].

B — *Argomenti della Repubblica francese*

23. Il governo francese non nega i problemi con i quali si è dovuto confrontare durante il periodo controverso. Per quanto riguarda le sanzioni penali ed amministrative, esso rinvia alle misure introdotte nel 1997, che soddisfano i requisiti posti dalla Commissione.

24. Il governo francese fa valere nella sua controreplica, in primo luogo, che il superamento delle quote da parte della Repubblica francese, anche supponendo che abbia (sfavorevolmente) influenzato le risorse ittiche, non le avrebbe messe a repentaglio, se si considerano le percentuali di cattura francesi nell'ambito della politica comune della pesca e lo sviluppo naturale delle specie. Il superamento non avrebbe neppure condotto alla riduzione dei contingenti di cattura per le flotte di altri Stati membri o alla modifica dei parametri di distribuzione tra gli Stati membri mediante provvedimenti comunitari. Pertanto, esso non avrebbe messo in discussione l'equilibrio tra le diverse flotte.

25. La Repubblica francese si chiede infine perché la Commissione, pur ammettendo che la condotta francese è migliorata nelle stagioni successive, conduca un procedimento per inadempimento relativo ad una fattispecie verificatasi oramai dieci anni addietro. Il governo francese chiede quindi che la Corte voglia giudicare, con riferimento agli obiettivi della politica comune della pesca, il motivo, l'effettività e l'entità dell'inadempimento asserito.

8 — V. supra, paragrafo 3.

9 — Sentenza 7 dicembre 1995, causa C-52/95, Commissione/Francia (Racc. pag. I-4443, punti 34 e segg.).

C — *Giudizio*

1) Sull'interpretazione della domanda della Repubblica francese

26. Il tenore letterale del controricorso della Repubblica francese non soddisfa i requisiti previsti dall'art. 40, n. 1, lett. c), del regolamento di procedura, in quanto non contiene conclusioni sufficientemente precise. Dalla richiesta che la Corte voglia accertare l'oggetto e la fondatezza del ricorso non risulta l'obiettivo perseguito dalla Repubblica francese. Tuttavia, già il fatto che la Repubblica francese si difenda spinge a ritenere che la domanda sia diretta ad ottenere il rigetto del ricorso.

2) Ammissibilità del procedimento per inadempimento

27. Le conclusioni collegate alle considerazioni in merito al tempo oramai trascorso ed il riconoscimento dei miglioramenti del controllo francese sulla pesca implicano altresì che il governo francese mette in discussione l'interesse ad agire della Commissione.

28. In casi particolari, un ritardo rilevante del procedimento per inadempimento può ostare all'esercizio del ricorso, in considerazione dei diritti della difesa degli Stati membri interessati [10]. Il governo francese, tuttavia, non ha fatto valere alcun elemento che possa giustificare una siffatta conclusione. Del resto, la decisione relativa al momento opportuno per la prosecuzione di un procedimento per inadempimento rientra nel potere discrezionale della Commissione [11]. Nel caso di specie si deve considerare, in particolare, che il procedimento controverso riguarda censure identiche tra loro, relative a due anni diversi, e che la Commissione, nel frattempo, ha avviato un ulteriore procedimento per inadempimento nei confronti della Repubblica francese, riguardante contestazioni analoghe [12]. Di conseguenza, dal 1989, la Commissione non ha cessato di contestare alla Repubblica francese le misure adottate per la realizzazione della politica comune della pesca. Pertanto, il ricorso è ammissibile.

3) Sulla fondatezza del ricorso

29. Tra le parti è pacifico che la Repubblica francese ha violato, nelle forme illustrate dalla Commissione, i requisiti fissati dal

10 — Sentenza 16 maggio 1991, causa C-96/89, Commissione/Paesi Bassi (Racc. pag. I-2461, punti 15 e 16).

11 — V. conclusioni 27 gennaio 2000 rese nella causa C-359/97, Commissione/Regno Unito (sentenza 12 settembre 2000, Racc. pag. I-6355, paragrafo 96, con ulteriori indicazioni).

12 — Sentenza 7 dicembre 1995 (citata alla nota 9).

diritto comunitario nell'ambito della politica comune della pesca e che, quindi, la flotta francese di pesca ha superato, nel 1988 e nel 1990, i contingenti di pesca assegnatile.

30. Per quanto riguarda l'argomento della Repubblica francese relativo alle carenze del controllo statistico esistenti negli anni controversi, la Corte ha dichiarato, nella sentenza Commissione/Francia, con riferimento al sistema di controllo statistico *nel 1991*:

«(...) per quanto riguarda il sistema statistico in vigore nel 1991, secondo la 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» [13].

13 — Sentenza 7 dicembre 1995 (citata alla nota 9), punto 28.

31. Ciò vale, evidentemente, anche per il 1988 ed il 1990.

32. L'argomento della Repubblica francese relativo al fatto che le violazioni non avrebbero causato effetti dannosi non deve essere preso in considerazione. Da un lato, esso è tardivo ai sensi dell'art. 42, n. 2, del regolamento di procedura, in quanto proposto soltanto in sede di controreplica. Dall'altro, le norme violate dalla Repubblica francese fondano un obbligo di agire degli Stati membri indipendentemente dal verificarsi di un danno. Solo se attuati in tale forma essi possono evitare i rischi esistenti per la salvaguardia delle specie.

## V — Spese

33. Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, la Repubblica francese, rimasta soccombente, va condannata alle spese.

## VI — Conclusione

34. Per i motivi in precedenza esposti, propongo di decidere nel modo seguente:

1) — Non avendo determinato le modalità di utilizzazione dei contingenti ad essa assegnati per le campagne di pesca 1988 e 1990,

— non avendo vigilato sul rispetto della normativa comunitaria in materia di conservazione delle specie attraverso un controllo sufficiente delle attività di pesca, nonché attraverso ispezioni adeguate della flotta da pesca, degli sbarchi e della registrazione delle catture, per le campagne di pesca 1988 e 1990,

— non avendo vietato provvisoriamente la pesca ai pescherecci battenti bandiera francese o registrati nel suo territorio, sebbene si fosse ritenuto che le catture effettuate avevano esaurito il contingente relativo, ed avendo vietato la pesca quando il contingente era stato largamente superato, e ciò tanto per la campagna di pesca 1988 quanto per la campagna di pesca 1990,

— non avendo intentato azioni penali o amministrative contro il capitano o qualsiasi altra persona responsabile delle attività di pesca effettuate dopo l'adozione dei divieti di pesca per le campagne di pesca 1988 e 1990,

la Repubblica francese è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza, rispettivamente, i) del combinato disposto degli artt. 5, n. 2, del regolamento (CEE) del Consiglio 25 gennaio 1983, n. 170, che istituisce un regime comunitario di conservazione e di gestione delle risorse della pesca, e 1, n. 1, del regolamento (CEE) del Consiglio 23 luglio 1987, n. 2241, che istituisce alcune misure di controllo delle attività di pesca; ii) dell'art. 11, n. 2, del regolamento (CEE) n. 2241/87, e iii) del combinato disposto degli artt. 5, n. 2, del regolamento (CEE) n. 170/83 e 1, n. 2, del regolamento n. 2241/87.

2) La Repubblica francese è condannata alle spese.