# CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE G. FEDERICO MANCINI del 7 febbraio 1985

*Signor Presidente,*
*signori Giudici,*

1. Siete chiamati a pronunciarvi su un ricorso *ex* articolo 169 del trattato CEE proposto dalla Commissione delle Comunità europee contro il Regno Unito. L'addebito che a questo Stato si muove è di non avere riscosso i dazi doganali all'importazione sui pesci catturati a séguito di un'operazione congiunta polacco-britannica. Da tale omissione risulterebbero infatti violati l'articolo 4, paragrafo 2, lettera f), regolamento del Consiglio 27 giugno 1968, n. 802/68, relativo alla definizione comune della nozione di origine delle merci (GU L 148, pag. 1) e la normativa che disciplina la tariffa doganale comune vigente all'epoca dei fatti (regolamento del Consiglio 20 dicembre 1979, n. 3000/79, GU L 342, pag. 1).

2. Alla fine degli anni '70 l'aumento delle catture nel Nord Atlantico e nei mari dell'emisfero meridionale e lo smercio dei relativi prodotti nell'area della Comunità provocarono una netta flessione dei prezzi del pesce. Per l'industria peschereccia comunitaria, già danneggiata dall'impossibilità (o dalla ridotta possibilità) di pescare in acque norvegesi e islandesi, il colpo fu duro. Da qui vari tentativi di correre ai ripari e, nel loro contesto, la vicenda che è all'origine della nostra lite. Preoccupati per gli effetti che l'inattività dei pescherecci avrebbe avuto sull'occupazione dei marittimi e nel contempo desiderosi di continuare a rifornire le industrie trasformatrici dei prodotti ittici, alcuni imprenditori britannici proposero alle autorità polacche di svolgere operazioni comuni di pesca del merluzzo nel Mar Baltico.

L'accordo venne raggiunto. Fu così che nell'aprile dell'80 cinque o sei pescherecci d'altura mossero dal Nord Est dell'Inghilterra per gettare le paranze a 40-80 miglia dalle coste polacche e cioè in acque internazionali (ma su cui sembra che la Polonia vanti diritti esclusivi di pesca). Le sagole delle paranze furono agganciate da pescherecci polacchi che procedettero allo strascico. Dopo qualche tempo, i pescherecci inglesi accostarono i polacchi, ne ricevettero le sagole, issarono a bordo le paranze e riposero nelle stive frigorifere le 2 500 tonnellate di merluzzo che esse contenevano. Compiute tali operazioni, gli inglesi compensarono i loro *partners* (a quanto risulta con una partita di pesci assenti in quelle acque come gli sgombri e le aringhe) e volsero le prue verso il Regno Unito.

In base alle dichiarazioni rese dai comandanti delle navi, l'autorità doganale del porto di sbarco ritenne che il merluzzo fosse originario di un paese terzo e, a titolo di garanzia sui dazi, ordinò il pagamento di una cauzione pari a 141 000 UKL. Contro il provvedimento i proprietari dei pescherecci proposero reclamo all'ufficio britannico delle dogane e delle accise. L'Ufficio lo ac-

colse e stabilì che il deposito fosse restituito. In effetti — così esso motivò la propria decisione — il prodotto risultante dall'operazione congiunta di pesca doveva, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera f), regolamento 802/68, ritenersi di origine britannica e perciò esente da dazi doganali.

A questo punto, messa sull'avviso da un'interrogazione di tre deputati europei, la Commissione s'informò presso il governo di Londra. Le fu risposto con una nota del 6 gennaio 1982: l'autorità doganale del Regno Unito — vi si legge — ha considerato il pesce originario della Comunità in quanto ad estrarlo dal mare erano stati battelli iscritti nel registro navale britannico e inalberanti lo Union Jack. Ma tale replica non convinse la ricorrente a cui parve che le parole « estrazione dal mare » designino piuttosto la cattura del pesce; ond'è impossibile che questo abbia origine comunitaria se le paranze furono strascicate da battelli di Paesi terzi. Si aggiunga — essa ritenne — che, non esistendo tra Polonia e Comunità accordi per la pesca nel Baltico, i cittadini comunitari non hanno titolo a pescare nella zona in cui il merluzzo fu « estratto »: per entrare in possesso del pesce i britannici dovevano dunque averlo acquistato.

Così persuasa che il pesce controverso fosse d'origine polacca, la Commissione aprì la procedura prevista dall'articolo 169 con lettera 13 agosto 1982. Rispondendole, tuttavia, il governo britannico non fece che precisar meglio la linea abbozzata pochi mesi prima: secondo il regolamento n. 802/68 — esso dichiarò — il pesce è originario del paese a cui appartiene la nave che lo « estrae dal mare » ed « estratto dal mare » il pesce è solo nel momento in cui le reti che lo contengono sono issate a bordo. Questo è il dato che conta e argomenti come l'inesistenza di accordi tra Comunità e Polonia non lo toccano in alcun modo. La Gran Bretagna è comunque disposta ad accettare modifiche, purché non retroattive, della normativa che disciplina l'origine delle merci.

La Commissione, peraltro, rimase ferma sulle sue posizioni e formulò il parere motivato (10 ottobre 1983). In esso affermò: a) che « estrarre » significa anche separare un elemento dal contesto di cui fa parte: estratto dal mare, dunque, è il pesce catturato nella rete, perché la cattura lo separa dall'ambiente in cui viveva libero; b) che la mancanza di accordi tra Comunità e Polonia e la rivendicazione polacca di diritti esclusivi nelle acque in cui ebbe luogo la pesca non sono argomenti inconferenti: al contrario, essi lasciano presumere che i pescatori britannici si limitarono a trasportare pesce polacco; c) che la modifica legislativa a cui allude la Gran Bretagna è inutile perché il regolamento 802/68 si applica già alle operazioni congiunte di pesca. Il governo britannico fu quindi invitato a prendere entro un mese dalla recezione del parere le misure che esso imponeva e, in particolare, a riscuotere i dazi all'importazione.

Il Regno Unito chiese una proroga di un mese adducendo la necessità di approfondire il problema (15 novembre 1983). Ma, constatato che esso non intendeva dar sé-

guito al parere, la Commissione adì la nostra Corte con ricorso 5 aprile 1984.

3. Come a tutti è noto, il concetto di origine delle merci rileva in àmbito comunitario sia per l'applicazione di alcuni disposti concernenti gli scambi commerciali e, in particolare, di varie regole della TDC, sia per il rilascio dei certificati di origine relativi ai prodotti esportati verso i Paesi terzi. Un tempo esso non era internazionalmente definito; e gli inconvenienti derivanti da questa situazione (si pensi solo alle divergenze, talora molto notevoli, tra le norme nazionali che reggono la materia) indussero il Consiglio a emanare il regolamento 802/68. Val la pena mettere in rilievo che la definizione in esso contenuta servì da modello agli autori della convenzione di Kioto per la semplificazione e l'armonizzazione dei regimi doganali (18 maggio 1973).

Per determinare l'origine delle merci il regolamento si vale di due criteri: la merce può essere originaria del paese in cui fu « interamente prodotta » o, se la sua produzione si è svolta in più Stati, del paese nel quale subì « l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale economicamente giustificata ». L'articolo 4, paragrafo 2, lettera f) ricorre al primo criterio: considera cioè « interamente ottenuti » in un solo paese « i prodotti della pesca marittima e gli altri prodotti estratti dal mare da navi immatricolate o registrate in tale paese e battenti la [sua] bandiera ». Ebbene, al centro della nostra controversia sono proprio i termini « extraits de la mer » e quelli che ad essi corrispondono nelle altre versioni del disposto: « taken from the sea », « estratti dal mare », « gefangen », « uit de zee gewonnen », « optages fra havet », « εξαγόμενα εκ της θαλάσσης ».

Quali significati attribuiscano a tali parole l'istituzione ricorrente e il governo convenuto abbiamo già visto riepilogando lo svolgimento della fase precontenziosa. È opportuno tuttavia tornare sul punto per dar conto degli arricchimenti che nelle memorie scritte e nella procedura orale le parti hanno apportato alle rispettive tesi.

Cominciamo con la Commissione (che, sia detto per inciso, ha finito per abbandonare l'argomento tratto dall'inesistenza di accordi per la pesca tra CEE e Polonia). Di originale, nell'atto introduttivo e nel dibattimento, essa porta una diligente verifica del proprio punto di vista a stregua delle varie versioni che ho or ora ricordato. Alla luce di questo approfondimento, intendere estrazione come separazione di un elemento dall'insieme a cui appartiene sarebbe ampiamente giustificato dai testi francese, italiano, greco, danese e neerlandese. Meno utile allo stesso fine si direbbe la versione inglese; mentre utilissima o addirittura decisiva, sembrerebbe quella tedesca.« Gefangenes Erzeugnis », infatti, vuol dire « prodotto catturato »: dunque, in sede di pesca a strascico, preso (e per ciò stesso separato dallo spazio libero in cui prima si muoveva) nella rete che il battello si trascina dietro.

Non meno (o forse più) approfondita è la ricerca filologica condotta dal governo britannico. Si guardi — esso afferma — all'etimologia delle parole usate nei testi francese ed italiano. « Extrait » ed « estratto » vengono dal latino « extrahere » che significa « tirar fuori »: e « tirato fuori » il pesce è solo quando le reti che lo contengono sono sollevate dall'acqua e scaricate sulla tolda della nave. Alla scelta linguistica del legisla-

tore corrispondono del resto precise ragioni giuridiche ed economiche. Col termine « prodotto », infatti, si indica un bene che è in possesso o in proprietà dell'uomo. Ora, fin quando il pesce resta in mare, seppure prigioniero di una rete, parlarne come di un prodotto è impossibile; se non altro perché, nel mare o al momento in cui viene issata, la rete può rompersi e il pesce andar in tutto o in parte perduto.

Ma c'è di più. A favore della tesi britannica militano numerosi atti comunitari (così gli accordi CEE-Portogallo, CEE-Israele, CEE-Egitto, la Convenzione di Lomé ecc.), le cui versioni francese e tedesca parlano — e forse non a caso — di prodotti « tirés de la mer » e « gewonnen ». Dare al termine « gefangen » il peso che le attribuisce la Commissione non è quindi lecito. Esso significa, sì, « catturato »; ma proprio per questo è inapplicabile a tutta una serie di prodotti della pesca (crostacei, molluschi, alghe, spugne, coralli) che possono essere solo estratti e che « estratti » (gewonnen) sono appunto definiti nelle lettere d) e h) del medesimo articolo 4, paragrafo 2.

Un'ulteriore conferma alla fondatezza della propria tesi il governo convenuto trova nel 7° considerando e nell'articolo 5 del regolamento n. 802/68 che, formulando il secondo dei due criteri a cui sopra ho fatto cenno, mettono l'accento sulla giustificabilità economica dell'ultima lavorazione subìta dal prodotto. Mantenere in mare reti piene di pesce — rilevano infatti i britannici — è economicamente del tutto ingiustificato. Sotto il profilo economico, il momento decisivo del processo in cui consiste la pesca è il sollevamento delle reti e la loro deposizione sulla coperta. È dunque in tale momento che si determina l'origine comunitaria o non comunitaria del pesce.

4. Che aggiungere a questo punto? La Corte mi permetterà un piccolo richiamo letterario: dubito che Marguerite Yourcenar o Graham Greene sarebbero disposti a leggersi ogni mattina un paio di atti comunitari « pour prendre le ton », così come Stendhal faceva con gli articoli del codice civile. Voglio dire che del legislatore comunitario ammiro la saggezza, ma non lo sciatto e troppo spesso impreciso linguaggio. Mi è capitato, per esempio, di dover interpretare un regolamento in cui la trasformazione chimica dello zucchero bianco o grezzo in sostanze diverse dallo zucchero è definita né più né meno che « smercio ». E sono certo che ognuno di voi potrebbe riferirmi un'esperienza analoga.

In tali condizioni, mobilitare tutte le risorse della filologia romanza e germanica per leggere nel participio « estratti » questo o quel significato mi sembra un esercizio leggermente assurdo: tanto più che entrambi i significati su cui le parti puntano le loro carte (« tirati fuori » e « separati dal loro ambiente ») sono a mio avviso legittimi; e che gli argomenti di contorno — da un lato, il « gefangen » della lettera f), dall'altro, il « gewonnen » della lettera h) — si equivalgono e si annullano come gli elementi di certe operazioni a somma zero. Aggiungo che, almeno in Italia, il termine « estrazione » ha nel nostro contesto un'origine non certo fatta per conferire serietà alla contesa glottologica tra Commissione e Regno Unito. Esso risale alla fine del secolo

XIX e si collega a un dibattito che vide varie amministrazioni dello Stato disputarsi il controllo sulla pesca. Alla fine, quest'ultima venne definita industria; ma, mi si creda o no, l'argomento vincente fu la somiglianza che qualcuno riscontrò tra le sue caratteristiche e quelle dell'attività mineraria (detta appunto « estrattiva » nel gergo della burocrazia).

5. Ciò premesso, osserverò che quella contesa ha in qualche modo un suono falso. L'accenno che i britannici fanno alle conseguenze di un'eventuale rottura delle reti (il pesce andrebbe perduto; dunque, catturato esso può dirsi solo quando le reti siano state issate senza incidenti) dimostra — mi sembra — che sul significato di « estratti » le parti si scontrano solo in superficie. Nel fondo la situazione è diversa. Ricorrente e convenuto identificano entrambi l'estrazione con la cattura e a dividerli è la determinazione del momento in cui quest'ultima ha luogo, ritenendo l'una che esso coincide con l'entrata del pesce nella rete e giudicando l'altro che a individuarlo è il sollevamento della rete a bordo. Ma, se così stanno le cose, nel giusto è la ricorrente. Sebbene priva di adeguati supporti tecnico-giuridici, infatti, la sua posizione corrisponde al senso comune: secondo il quale catturare equivale a prendere nella rete, nonostante il rischio di lacerazione a cui quest'ultima è soggetta.

Proviamo noi, allora, a conciliare il senso comune col diritto. Intanto, un certo colore di verità la tesi della Commissione riceve dalla dottrina civilistica di tutti i paesi membri: per cui, come è ben noto, i pesci si considerano catturati, e quindi venuti in proprietà del pescatore, quando, penetrando nella rete, perdono la loro naturale libertà. Nello stesso senso, del resto, si pronuncia la scarsissima giurisprudenza che si è formata sul punto e, in particolare, una remota, ma significativa sentenza inglese: la proprietà sul pesce prigioniero di una rete *ancora socchiusa* — vi si afferma — non è così piena da consentire che il titolare agisca in « trespass » contro chi tenta d'impadronirsene; è peraltro sufficiente a giustificare l'esperimento di diverse e meno incisive azioni (*Young* v *Hichens*, 1843, 6 QB 606). Se ne può desumere che quando la rete sia non socchiusa ma chiusa, come certo accadde nella nostra specie, i giudici inglesi rafforzerebbero la tutela del possessore? A rigor logico, la risposta dovrebbe essere positiva.

Altro, tuttavia, è l'argomento che a me pare determinante. Si esamini con attenzione la norma che definisce l'origine del pesce; ci si avvedrà che il suo baricentro, l'elemento da cui l'origine viene fatta dipendere, è la nazionalità della nave impegnata nella pesca. Inequivocabile, infatti, è il rilievo accordato dal legislatore a dati come la sua immatricolazione o la bandiera che essa inalbera. Ma — ecco il punto — che cosa deve intendersi per nave? Al riguardo, il diritto marittimo è chiarissimo. « Nave » non è solo lo scafo natante, ma lo scafo con tutti i suoi accessori e le sue pertinenze; cioè, nel caso del peschereccio, col motore, gli alberi, le vele, le cime, gli attrezzi da pesca e, tra questi, le reti.

Nave come *res composita*, dunque; e naturalmente (a stabilirlo è una norma di diritto internazionale universalmente riconosciuta) nave in alto mare come *territoire flottant* dello Stato di appartenenza. Ebbene, combiniamo queste nozioni per poi applicarle al nostro problema. Il risultato che esse ci consentono di raggiungere è ovvio: il pesce che resta preso nella rete entra per ciò stesso nella sfera doganale dello Stato la cui bandiera è inalberata dal peschereccio che di quella rete fa uso. Né si obietti che nella specie le reti erano di proprietà britannica. Lo erano, è vero; ma è anche vero che, durante il loro trascinamento, i polacchi le detenevano legittimamente in forza del contratto da essi stipulato con gli armatori dei pescherecci. In ogni caso, non credo che la norma per cui l'origine del pesce è definita dalla nazionalità della nave possa essere interpretata nel senso di dar peso alla proprietà delle reti. Se lo potesse, infatti, sarebbe un gioco da ragazzi escogitare sistemi di divisione del lavoro che incidano su quell'origine, così « dribblando » i dazi all'importazione e vanificando la funzione della TDC.

D'altronde, a me sembra che appunto questo — prevenire le frodi doganali e le conseguenti ripercussioni sulle risorse proprie della Comunità — sia l'autentico scopo della norma. In effetti, il rapporto che essa istituisce tra origine dei prodotti e nazionalità della nave in tanto ha un senso in quanto beneficiaria dell'esenzione dai dazi sia la pesca *direttamente svolta* da imprese dei paesi comunitari. È per la tutela di tali imprese, insomma, che quell'esenzione fu prevista; ond' è ovvio che essa venga meno quando all'esercizio della pesca siano associate (e tanto più se con le peculiari modalità del nostro caso) imprese di paesi terzi. La tesi che vi propongo, dunque, non è solo corretta in sé; è anche la più confacente all'interpretazione teleologica che si deve dare del regolamento 802/68 e, in particolare, del suo articolo 4.

6. Poche parole per concludere sull'argomento che il Regno Unito desume dal secondo dei due criteri in base a cui il regolamento n. 802/68 determina l'origine dei prodotti. Si ricorderà a) che l'articolo 5 mette l'accento sulla rilevanza economica dell'ultima trasformazione subìta dalla merce quando a produrla abbiano concorso più paesi; b) e che, secondo i britannici, l'unica attività economicamente rilevante in un'operazione di pesca come la nostra è il sollevamento delle reti e lo scarico del loro contenuto sulla coperta della nave.

Ritengo che questo discorso sia viziato nella premessa. Esso suppone infatti che l'origine del pesce possa determinarsi anche a stregua dell'articolo 5. Sappiamo invece che la disciplina della materia è già tutta contenuta nell'articolo 4; e come noi lo sa il governo britannico che ha esaminato al microscopio ogni parola di tale norma. Aggiungo che, a mio avviso — un avviso fondato sulla vostra giurisprudenza (cfr. da ultimo sentenza 23 febbraio 1984, causa 93/83, Zentralgenossenschaft des Fleischergewerbes e.G./Hauptzollamt Bochum, Racc. 1984, pag. 1095) —, l'articolo 5 riguarda le sole merci manifatturate; ed è ovviamente da escludere che la pesca in quanto tale equivalga a una manifattura del pesce.

7. Per tutte le ragioni fin qui esposte, ritengo che i pesci catturati a séguito dell'operazione congiunta di cui ho riferito *sub* n. 2 fossero di origine polacca. Non avendo riscosso i dazi doganali alla loro importazione, il Regno Unito ha dunque violato l'articolo 4, paragrafo 2, lettera f), regolamento del Consiglio 27 giugno 1968, n. 802/68, relativo alla definizione comune della nozione di origine delle merci, e la normativa che disciplina la tariffa doganale comune.

Propongo pertanto alla Corte di dichiarare che il Regno Unito è venuto meno agli obblighi imposti dalla citata regolamentazione. Le spese vanno poste a carico del governo britannico risultato soccombente.