

SENTENZA DELLA CORTE (Sesta Sezione)

16 gennaio 2003 *

Nel procedimento C-265/01,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 234 CE, dal Tribunal de grande instance de Dinan (Francia) nel procedimento penale dinanzi ad esso pendente a carico di

Annie Pansard e altri,

con l'intervento di:

Comité Région pêches maritimes,

parte civile nella causa principale,

domanda vertente sull'interpretazione del regolamento (CEE) del Consiglio 12 ottobre 1992, n. 2913, che istituisce un codice doganale comunitario (GU L 302, pag. 1), e dell'art. 28 CE,

* Lingua processuale: il francese.

LA CORTE (Sesta Sezione),

composta dai sigg. J.-P. Puissechet, presidente di sezione, e C. Gulmann, dalle sig.re F. Macken (relatore) e N. Colneric, e dal sig. J.N. Cunha Rodrigues, giudici,

avvocato generale: sig. S. Alber

cancelliere: sig.ra M.-F. Contet, amministratore

viste le osservazioni scritte presentate:

- per il governo francese, dalla sig.ra L. Bernheim e dal sig. G. de Bergues, in qualità di agenti;
- per la Commissione delle Comunità europee, dai sigg. A. Bordes e T. van Rijn, in qualità di agenti,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali del governo francese, rappresentato dalla sig.ra L. Bernheim, del governo olandese, rappresentato dalla sig.ra J. van Bakel, in qualità di agente, e della Commissione, rappresentata dai sigg. A. Bordes e T. van Rijn, all'udienza del 21 marzo 2002,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 23 aprile 2002,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con sentenza 28 giugno 2001, pervenuta alla Corte il 5 luglio successivo, il Tribunal de grande instance de Dinan (Tribunale di Dinan, Francia), statuendo in materia penale, ha proposto, ai sensi dell'art. 234 CE, due questioni pregiudiziali relative all'interpretazione del regolamento (CEE) del Consiglio 12 ottobre 1992, n. 2913, che istituisce un codice doganale comunitario (GU L 302, pag. 1; in prosieguo: il «codice»), e dell'art. 28 CE.
- 2 Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di un procedimento penale a carico della sig.ra Pansard e altri, che avrebbero commesso il reato di sbarco, in periodo di divieto, di pettini di mare.

Contesto normativo

Normativa comunitaria

La normativa in materia di origine dei prodotti

- 3 Il codice, che definisce l'origine dei prodotti soggetti alla normativa doganale comunitaria, all'art. 23 dispone:

«1. Sono originarie di un paese le merci interamente ottenute in tale paese.

2. Per merci interamente ottenute in un paese s'intendono:

(...)

e) i prodotti della caccia e della pesca ivi praticate;

f) i prodotti della pesca marittima e gli altri prodotti estratti dal mare, al di fuori delle acque territoriali di un paese, da navi immatricolate o registrate in tale paese e battenti bandiera del medesimo;

(...)

3. Per l'applicazione del paragrafo 2, la nozione di paese comprende anche il rispettivo mare territoriale».

- 4 L'art. 4, n. 2, lett. f), del regolamento (CEE) del Consiglio 27 giugno 1968, n. 802, relativo alla definizione comune della nozione di origine delle merci (GU L 148, pag. 1), che è stato abrogato dal codice, annoverava tra le «merci interamente ottenute 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 bandiera del medesimo paese».

La normativa in materia di pesca

- 5 L'art. 2, nn. 1 e 2, del regolamento (CEE) del Consiglio 19 gennaio 1976, n. 101, relativo all'attuazione di una politica comune delle strutture nel settore della pesca (GU L 20, pag. 19), dispone che:

«1. Il regime applicato da ciascuno degli Stati membri all'esercizio della pesca nelle acque marittime su cui esercita la sua sovranità o giurisdizione non può comportare differenze di trattamento nei confronti di altri Stati membri.

Gli Stati membri assicurano, in particolare, a tutte le navi da pesca che battono bandiera di uno degli Stati membri e sono immatricolate nel territorio della Comunità parità di condizioni di accesso e di sfruttamento dei fondali situati nelle acque di cui al comma precedente.

2. Essi comunicano agli altri Stati membri ed alla Commissione le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative vigenti nel settore di cui al paragrafo 1, primo comma, nonché quelle derivanti dall'applicazione delle disposizioni di cui al secondo comma di detto paragrafo».

6 L'art. 3 del regolamento n. 101/76 precisa:

«Gli Stati membri notificano agli altri Stati membri ed alla Commissione le modifiche che intendono apportare al regime di pesca definito in applicazione delle disposizioni previste all'articolo 2».

7 Ai sensi del regolamento (CEE) del Consiglio 25 gennaio 1983, n. 170, che istituisce un regime comunitario di conservazione e di gestione delle risorse della pesca (GU L 24, pag. 1), nonché del regolamento (CEE) del Consiglio 20 dicembre 1992, n. 3760, che istituisce un regime comunitario della pesca e dell'acquacoltura (GU L 389, pag. 1), che ha abrogato il regolamento n. 170/83, il Consiglio, al fine di salvaguardare le risorse alieutiche della Comunità, ha fissato totali ammissibili di catture e ha ripartito i contingenti tra gli Stati membri. Per i pettini di mare non è stato però fissato alcun totale ammissibile di catture.

8 Tuttavia, l'art. 10, n. 1, primo e secondo trattino, del regolamento n. 3760/92 precisa che:

«Gli Stati membri possono adottare misure per la conservazione e la gestione delle risorse, nelle acque poste sotto la loro sovranità o giurisdizione, purché:

— riguardino popolazioni puramente locali che sono importanti soltanto per i pescatori dello Stato membro interessato; o

— si applichino unicamente ai pescatori dello Stato membro interessato».

- 9 Il contesto normativo stabilito dal regolamento n. 170/83 è stato precisato dal regolamento del Consiglio 25 gennaio 1983, n. 171, che istituisce misure tecniche per la conservazione delle risorse della pesca (GU L 24, pag. 14), che dispone all'art. 19, nn. 1 e 2, quanto segue:

«1. Nel caso di riserve strettamente locali, che sono importanti unicamente per i pescatori di un solo Stato membro, lo Stato membro in questione può prendere provvedimenti per la conservazione e la gestione di dette riserve a condizione che siano compatibili con il diritto comunitario e conformi alla politica comune della pesca.

2. Gli Stati membri sono autorizzati a fissare le condizioni o le modalità a carattere puramente locale, applicabili unicamente ai pescatori nazionali, intese a limitare le catture mediante misure tecniche a complemento di quelle definite nei regolamenti comunitari, purché tali misure siano compatibili con il diritto comunitario e conformi alla politica comune della pesca».

- 10 Le norme fissate dal regolamento n. 171/83 sono state modificate più volte. Tale regolamento è stato abrogato dal regolamento (CEE) del Consiglio 7 ottobre 1986, n. 3094, che istituisce misure tecniche per la conservazione delle risorse della pesca (GU L 288, pag. 1). Il regolamento (CE) del Consiglio 29 aprile 1997, n. 894, che istituisce misure tecniche per la conservazione delle risorse della pesca (GU L 132, pag. 1), come emerge dal suo primo 'considerando', ha proceduto, a fini di razionalità e di chiarezza, alla codificazione del regolamento n. 3094/86, il quale è stato quindi abrogato in forza dell'art. 19 del regolamento n. 894/97.

- 11 Le disposizioni e gli allegati di quest'ultimo regolamento, ad eccezione degli artt. 11 e 18-20, sono state abrogate dal regolamento (CE) del Consiglio 30 marzo 1998, n. 850, per la conservazione delle risorse della pesca attraverso misure tecniche per la protezione del novellame (GU L 125, pag. 1).
- 12 L'art. 46, n. 1, del regolamento n. 850/98 dispone quanto segue:

«Gli Stati membri possono istituire misure per la conservazione e la gestione degli stock per quanto riguarda:

a) stock strettamente locali, che interessano soltanto i pescatori dello Stato membro interessato,

o

b) condizioni o modalità volte a limitare le catture mediante misure tecniche:

i) che completano quelle definite nella normativa comunitaria sulla pesca,

o

ii) che vanno al di là degli obblighi minimi definiti nella normativa suddetta,

a condizione che tali misure si applichino unicamente ai pescatori dello Stato membro interessato, siano compatibili con il diritto comunitario nonché conformi alla politica comune della pesca».

- 13 Tale articolo è stato modificato nel modo seguente dal regolamento (CE) del Consiglio 8 giugno 2000, n. 1298, recante quinta modifica del regolamento n. 850/98 (GU L 148, pag. 1), al fine di chiarirne l'applicabilità:

«1. Gli Stati membri possono istituire misure per la conservazione e la gestione degli stock per quanto riguarda:

a) stock strettamente locali, che interessano soltanto lo Stato membro interessato;

b) condizioni o modalità volte a limitare le catture mediante misure tecniche:

i) che completano quelle definite nella normativa comunitaria sulla pesca,

o

ii) che vanno al di là degli obblighi minimi definiti nella normativa suddetta;

a condizione che tali misure si applichino unicamente ai pescherecci battenti bandiera dello Stato membro interessato e registrati nella Comunità o, in caso di attività di pesca non effettuate da un peschereccio, alle persone stabilite nello Stato membro interessato».

La normativa nazionale

- 14 Il 19 marzo 1980 il Ministro dei Trasporti francese ha adottato il decreto n. 794 P-3, relativo alla regolamentazione della pesca e dello sbarco dei pettini di mare (in prosieguo: il «decreto»), che dispone, all'art. 1, che, «[s]ul litorale compreso tra la frontiera belga e la frontiera spagnola, la pesca dei pettini di mare è vietata dal 15 maggio al 30 settembre» e, all'art. 3, che «lo sbarco dei pettini di mare è vietato nel periodo di chiusura di tale pesca».

Causa principale e questioni pregiudiziali

- 15 La sig.ra Pansard e altri, che esercitano la professione di pescatori, hanno pescato pettini di mare nelle acque territoriali dell'isola anglo-normanna di Jersey, con pescherecci immatricolati in Francia, in forza di licenze rilasciate dalle autorità di Jersey che autorizzano la pesca in immersione. Essi hanno sbarcato tali catture sul litorale francese, a Saint-Cast Le Guildo, dal 24 maggio al 2 giugno 2000 e a Saint Suliac il 30 luglio 2000. Poiché tali sbarchi rappresentano infrazioni del decreto, la sig.ra Pansard e altri sono stati condotti dinanzi al giudice del rinvio.

16 In tale sede, gli imputati nella causa principale hanno affermato che, dopo che avevano informato la Commissione delle difficoltà che incontravano, quest'ultima stava studiando la possibilità di introdurre un procedimento per inadempimento nei confronti della Repubblica francese. Essi hanno altresì chiesto al giudice del rinvio di proporre alla Corte una domanda di pronuncia pregiudiziale relativa alla conformità del decreto al diritto comunitario. Di conseguenza, hanno richiesto la sospensione del giudizio nell'attesa di una decisione o della Commissione o della Corte.

17 Alla luce di tali elementi, il Tribunal de grande instance de Dinan ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se i pettini di mare pescati nelle condizioni sopra menzionate possano essere considerati prodotti d'importazione, nonostante la normativa francese consideri applicabile ai prodotti pescati il regime giuridico della bandiera del peschereccio.

2) Se la validità del decreto 19 marzo 1980, che vieta lo sbarco di pettini di mare durante il periodo di chiusura della pesca, sia inficiata dalle disposizioni del Trattato di Maastricht, che vietano misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione».

Sulle questioni

18 In limine, occorre ricordare che, da una parte, nell'ambito di un procedimento ai sensi dell'art. 234 CE, non spetta alla Corte pronunciarsi sulla compatibilità di norme di diritto interno con il diritto comunitario. Essa è tuttavia competente a fornire al giudice a quo tutti gli elementi d'interpretazione che rientrano nel

diritto comunitario atti a consentirgli di valutare tale compatibilità per pronunciarsi nella causa di cui è stato investito (v., in particolare, sentenze 15 luglio 1964, causa 6/64, Costa, Racc. pag. 1127, in particolare pag. 1143, e 29 novembre 2001, causa C-17/00, De Coster, Racc. pag. I-9445, punto 23).

- 19 D'altra parte, per fornire una soluzione utile al giudice che le ha sottoposto una questione pregiudiziale, la Corte può essere indotta a prendere in considerazione norme di diritto comunitario alle quali il giudice nazionale non ha fatto riferimento nel formulare la questione (v. sentenze 20 marzo 1986, causa 35/85, Tissier, Racc. pag. 1207, punto 9, e 18 novembre 1999, causa C-107/98, Teckal, Racc. pag. I-8121, punto 39).
- 20 Per fornire un'interpretazione utile al giudice del rinvio occorre constatare che la normativa comunitaria sulla pesca è pertinente ai fini della soluzione della causa principale.
- 21 Occorre pertanto intendere la seconda questione pregiudiziale, che deve essere esaminata per prima, come intesa a chiedere, in sostanza, se il diritto comunitario in materia di pesca osti ad una normativa nazionale, come quella di cui alla causa principale, che vieta, nel corso di un dato periodo, lo sbarco, su una parte del litorale dello Stato membro interessato, di pettini di mare pescati nelle acque territoriali di un altro Stato membro.

Osservazioni presentate alla Corte

- 22 La Commissione, che è la sola ad avere proposto una soluzione della seconda questione, afferma innanzi tutto che la normativa francese di cui alla causa principale, nella parte che dispone un divieto generale di sbarco di pettini di mare,

deve essere considerata una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'importazione ai sensi dell'art. 28 CE.

- 23 Essa ritiene poi che in questa materia gli Stati membri non possano avvalersi delle deroghe previste all'art. 30 CE, in quanto la loro competenza residua in materia di misure tecniche per la conservazione delle risorse della pesca, ai sensi della normativa comunitaria, riguarda unicamente la conservazione delle riserve strettamente locali che interessano soltanto lo Stato membro in questione, nonché le misure tecniche che vanno al di là degli obblighi minimi della normativa comunitaria e riguardano solo i pescatori di tale Stato membro.
- 24 Inoltre la Commissione afferma che, dall'adozione del regolamento n. 3760/92, gli Stati membri possono adottare misure solo sulle acque su cui esercitano la loro sovranità o giurisdizione.
- 25 La stessa sostiene altresì che, poiché il decreto non le è stato notificato, esso, dall'adozione del regolamento n. 171/83, è affetto da un vizio sostanziale di procedura che ha per conseguenza la sua inapplicabilità nei confronti dei terzi.
- 26 Infine, la Commissione asserisce che un divieto generale e assoluto di sbarco nei porti francesi durante il divieto di pesca stagionale non può essere considerato né un provvedimento necessario per il rispetto di tale divieto, né un provvedimento indispensabile per una protezione efficace della salute e della vita degli animali, in

quanto tali obiettivi potrebbero essere raggiunti con pari efficacia mediante provvedimenti che arrechino minor pregiudizio agli scambi intracomunitari.

Giudizio della Corte

- 27 L'art. 40 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 34 CE) dispone che gli Stati membri sviluppino, durante il periodo transitorio, e instaurano, al più tardi alla fine di tale periodo, una politica agricola comune al fine di raggiungere gli obiettivi previsti dall'art. 39 del Trattato CE (divenuto art. 33 CE).
- 28 Occorre ricordare che, in forza dell'art. 102 dell'Atto relativo alle condizioni di adesione del Regno di Danimarca, dell'Irlanda e del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord e agli adattamenti dei trattati (GU 1972, L 73, pag. 14), il potere di adottare provvedimenti per la protezione delle risorse biologiche del mare, a decorrere dal 1° gennaio 1979, rientra nella competenza esclusiva del Consiglio, su proposta della Commissione (sentenza 14 febbraio 1984, causa 24/83, *Gewiese e Mehlich*, Racc. pag. 817, punto 5).
- 29 Inoltre, la Corte ha già dichiarato che, quando la Comunità emana, in forza dell'art. 40 del Trattato, una disciplina che istituisce un'organizzazione dei mercati in un determinato settore, gli Stati membri sono tenuti ad astenersi da qualsiasi provvedimento che vi deroghi o ne pregiudichi l'efficacia (sentenze 18 maggio 1977, causa 111/76, *Van den Hazel*, Racc. pag. 901, punto 13, e 17 ottobre 1995, causa C-44/94, *Fishermen's Organisations e a.*, Racc. pag. I-3115, punto 52).

- 30 Ora, occorre constatare che, con l'adozione del regolamento (CEE) del Consiglio 19 gennaio 1976, n. 100, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca (GU L 20, pag. 1), che è stato abrogato dal regolamento (CEE) del Consiglio 29 dicembre 1981, n. 3796 (GU L 379, pag. 1), la Comunità ha istituito una politica agricola comune della pesca. Il Consiglio, con il regolamento n. 101/76, ha inoltre stabilito una politica comune delle strutture in tale settore.
- 31 Certo, l'esistenza di un'organizzazione comune dei mercati non esclude la possibilità, per le autorità competenti di uno Stato membro, di adottare misure nazionali alle condizioni determinate da una normativa comunitaria facente parte di una tale organizzazione (v. sentenza *Fishermen's Organisations e a.*, citata, punto 53).
- 32 A tale riguardo occorre ricordare che, come rilevato al punto 7 di questa sentenza, la Comunità ha adottato numerosi provvedimenti per la gestione delle riserve di prodotti della pesca, stabilendo in particolare contingenti di cattura di tali prodotti, e ha ampiamente disciplinato il mercato della pesca.
- 33 Per contro, essa non ha adottato alcuna misura specifica per la gestione di riserve per quanto concerne i pettini di mare.
- 34 Tuttavia, come emerge dall'art. 10, n. 1, primo e secondo trattino, del regolamento n. 3760/92, gli Stati membri possono adottare misure per la conservazione e la gestione delle risorse nelle acque poste sotto la loro sovranità o

giurisdizione, purché esse riguardino popolazioni puramente locali che sono importanti soltanto per i pescatori dello Stato membro interessato e si applichino unicamente ai pescatori dello Stato membro interessato.

- 35 Risulta altresì dall'art. 46, n. 1, del regolamento n. 850/98, nonché dallo stesso articolo nella sua versione modificata dal regolamento n. 1298/2000, che uno Stato membro è autorizzato ad adottare misure per la conservazione e la gestione delle risorse della pesca solo se esse riguardano stock strettamente locali che interessano soltanto tale Stato membro o riguardano condizioni o modalità volte a limitare le catture mediante misure tecniche, a condizione che tali misure si applichino, secondo le disposizioni del regolamento n. 850/98, unicamente ai pescatori dello Stato membro interessato, siano compatibili con il diritto comunitario nonché conformi alla politica comune della pesca, e, secondo la disposizione di cui al regolamento n. 1298/2000, unicamente ai pescherecci battenti bandiera dello Stato membro interessato e registrati nella Comunità o, in caso di attività di pesca non effettuate da un peschereccio, alle persone stabilite nello Stato membro interessato.
- 36 Da quanto precede emerge quindi che la competenza spettante agli Stati membri per l'adozione dei provvedimenti di conservazione e di gestione delle risorse della pesca rientra in un ambito determinato. Infatti, le misure che gli Stati sono autorizzati ad adottare a tale scopo devono riguardare risorse strettamente locali o i soli pescatori dello Stato membro interessato o pescherecci battenti bandiera del detto Stato e possono applicarsi solo alle acque su cui esso esercita la sua sovranità o giurisdizione.
- 37 Ora, la disposizione nazionale in questione nella causa principale esula dalla competenza dello Stato membro interessato in quanto, da una parte, essa non

riguarda né risorse strettamente locali né condizioni o modalità volte a limitare le catture mediante misure tecniche e, dall'altra, essa vieta lo sbarco di pesci pescati in acque su cui il detto Stato membro non esercita la propria sovranità o giurisdizione.

- 38 Occorre pertanto risolvere la seconda questione, come riformulata, nel senso che il diritto comunitario in materia di pesca osta ad una normativa nazionale, come quella di cui alla causa principale, che vieta, nel corso di un dato periodo, lo sbarco, su una parte del litorale dello Stato membro interessato, di pettini di mare pescati nelle acque territoriali di un altro Stato membro.
- 39 Vista la soluzione data alla seconda questione, non occorre risolvere la prima.

Sulle spese

- 40 Le spese sostenute dai governi francese e olandese, nonché dalla Commissione, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Sesta Sezione),

pronunciandosi sulle questioni sottoposte dal Tribunal de grande instance de Dinan con sentenza 28 giugno 2001, dichiara:

Il diritto comunitario in materia di pesca osta ad una normativa nazionale, come quella di cui alla causa principale, che vieta, nel corso di un dato periodo, lo sbarco, su una parte del litorale dello Stato membro interessato, di pettini di mare pescati nelle acque territoriali di un altro Stato membro.

Puissochet

Gulmann

Macken

Colneric

Cunha Rodrigues

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 16 gennaio 2003.

Il cancelliere

Il presidente della Sesta Sezione

R. Grass

J.-P. Puissochet