

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

12 luglio 2005 *

Nella causa C-304/02,

avente ad oggetto un ricorso per inadempimento ai sensi dell'art. 228 CE, proposto il 27 agosto 2002,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sigg. M. Nolin, H. van Lier e T. van Rijn, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Repubblica francese, rappresentata dal sig. G. de Bergues e dalla sig.ra A. Colomb, in qualità di agenti,

convenuta,

* Lingua processuale: il francese.

LA CORTE (Grande Sezione),

composta dal sig. V. Skouris, presidente, dai sigg. P. Jann (relatore) e C.W.A. Timmermans, presidenti di sezione, dai sigg. C. Gulmann, J.-P. Puissochet e R. Schintgen, dalla sig.ra N. Colneric, dai sigg. S. von Bahr e J.N. Cunha Rodrigues, giudici,

avvocato generale: sig. L.A. Geelhoed

cancelliere: sig.ra M. Múgica Arzamendi, amministratore principale, successivamente sig.ra M.-F. Contet, amministratore principale, e sig. H. v. Holstein, cancelliere aggiunto,

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 3 marzo 2004,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 29 aprile 2004,

vista l'ordinanza di riapertura della fase orale del 16 giugno 2004 e in seguito all'udienza del 5 ottobre 2004,

sentite le osservazioni orali:

- della Commissione, rappresentata dai sigg. G. Marengo, C. Ladenburger e T. van Rijn, in qualità di agenti;
- della Repubblica francese, rappresentata dai sigg. R. Abraham, G. de Bergues e dalla sig.ra A. Colomb, in qualità di agenti;
- del Regno del Belgio, rappresentato dal sig. J. Devadder, in qualità di agente;

- della Repubblica ceca, rappresentata dal sig. T. Boček, in qualità di agente;
- del Regno di Danimarca, rappresentato dai sigg. A.R. Jacobsen e J. Molde, in qualità di agenti;
- della Repubblica federale di Germania, rappresentata dal sig. W. D. Plessing, in qualità di agente;
- della Repubblica ellenica, rappresentata dalle sig.re Aik Samoni e E.M. Mamouna, in qualità di agenti;
- del Regno di Spagna, rappresentato dalla sig.ra N. Diaz Abad, in qualità di agente;
- dell'Irlanda, rappresentata dai sigg. D. O'Donnell e P. Mc Cann, in qualità di agenti;
- della Repubblica italiana, rappresentata dal sig. I. M. Braguglia, in qualità di agente;
- dalla Repubblica di Cipro, rappresentata dal sig. D. Lyssandrou e dalla sig.ra E. Papageorgiou, in qualità di agenti;
- della Repubblica di Ungheria, rappresentata dalle sig.re R. Somssich e A. Muller, in qualità di agenti;
- del Regno dei Paesi Bassi, rappresentato dalla sig.ra J. van Bakel, in qualità di agente;

- della Repubblica d'Austria, rappresentata dal sig. E. Riedl, Rechtsanwalt;
- della Repubblica di Polonia, rappresentata dal sig. T. Nowakowski, in qualità di agente;
- della Repubblica portoghese, rappresentata dal sig. L. Fernandes, in qualità di agente;
- della Repubblica di Finlandia, rappresentata dalla sig.ra T. Pynnä, in qualità di agente;
- del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, rappresentato dal sig. D. Anderson, QC,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 18 novembre 2004,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

¹ Con il ricorso in oggetto, la Commissione delle Comunità europee chiede alla Corte di:

- dichiarare che, non avendo adottato i provvedimenti necessari per l'esecuzione della sentenza 11 giugno 1991, causa C-64/88, Commissione/Francia (Racc. pag. I-2727), la Repubblica francese è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza dell'art. 228 CE;

- condannare la Repubblica francese a pagare alla Commissione, sul conto «Risorse proprie della Comunità europea», una penalità dell'ammontare di EUR 316 500 per ogni giorno di ritardo nell'attuazione dei provvedimenti necessari per conformarsi alla citata sentenza Commissione/Francia, e ciò a partire dalla pronuncia della presente sentenza e sino all'esecuzione della citata sentenza Commissione/Francia;

- condannare la Repubblica francese alle spese.

Normativa comunitaria

La normativa in materia di controlli

- 2 Il Consiglio ha istituito talune misure di controllo nei confronti delle attività di pesca svolte dai pescherecci degli Stati membri. Tali misure sono state definite, nell'ordine, dal regolamento (CEE) del Consiglio 29 giugno 1982, n. 2057, che istituisce alcune misure di controllo delle attività di pesca esercitate dai pescherecci degli Stati membri (GU L 220, pag. 1), abrogato e sostituito dal regolamento (CEE) del Consiglio 23 luglio 1987, n. 2241, che istituisce alcune misure di controllo delle attività di pesca (GU L 207, pag. 1), a sua volta abrogato e sostituito, dal 1° gennaio 1994, dal regolamento (CEE) del Consiglio 12 ottobre 1993, n. 2847, che istituisce un regime di controllo applicabile nell'ambito della politica comune della pesca (GU L 261, pag. 1).
- 3 Le misure di controllo definite da tali regolamenti sono, in sostanza, identiche.

4 L'art. 1, nn. 1 e 2, del regolamento n. 2847/93 prevede:

«1. Per garantire l'osservanza delle disposizioni della politica comune della pesca, è istituito un regime comunitario comprendente, in particolare, disposizioni sul controllo tecnico:

- delle misure di conservazione e di gestione delle risorse,
- delle misure strutturali,
- delle misure relative all'organizzazione comune dei mercati,

nonché disposizioni relative all'efficacia delle sanzioni da applicare in caso di inosservanza delle misure medesime.

2. A tal fine ogni Stato membro adotta, conformemente alla normativa comunitaria, provvedimenti atti a garantire l'efficacia del regime. Esso dota altresì le proprie autorità competenti di mezzi sufficienti all'espletamento delle loro funzioni ispettive e di controllo definite nel presente regolamento».

5 L'art. 2, n. 1, dello stesso regolamento dispone:

«Per garantire l'osservanza di tutta la normativa vigente in materia di conservazione e controllo, ogni Stato membro controlla, nel proprio territorio e nelle acque marittime sotto la sua sovranità o giurisdizione, l'esercizio della pesca e delle attività

connesse. Esso ispeziona i pescherecci e controlla tutte le attività permettendo in tal modo di verificare l'applicazione del presente regolamento, in particolare le attività di sbarco, di vendita, di trasporto e di magazzinaggio dei prodotti della pesca, nonché la registrazione degli sbarchi e delle vendite».

6 Ai sensi dell'art. 31, nn. 1 e 2, del detto regolamento:

«1. Gli Stati membri garantiscono che siano prese adeguate misure, compreso l'avvio di azioni amministrative o penali conformemente alle legislazioni nazionali, contro le persone fisiche o giuridiche responsabili, qualora sia stata constatata una violazione delle norme della politica comune della pesca, in particolare in seguito all'ispezione o al controllo effettuati in conformità del presente regolamento.

2. Le azioni promosse ai sensi del paragrafo 1 devono, secondo le pertinenti disposizioni legislative nazionali, privare effettivamente i responsabili del beneficio economico derivante dall'infrazione o produrre effetti proporzionati alla gravità delle infrazioni, tali da fungere da deterrente per ulteriori infrazioni dello stesso tipo».

La normativa tecnica

7 Le misure tecniche di conservazione delle risorse di pesca previste dalla normativa in materia di controlli sono state definite in particolare nel regolamento (CEE) del Consiglio 25 gennaio 1983, n. 171 (GU L 24, pag. 14), abrogato e sostituito dal regolamento (CEE) del Consiglio 7 ottobre 1986, n. 3094 (GU L 288, pag. 1), a sua volta abrogato e sostituito dal 1° luglio 1997 dal regolamento (CE) del Consiglio

29 aprile 1997, n. 894 (GU L 132, pag. 1), a sua volta parzialmente abrogato e sostituito dal 1° gennaio 2000 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).

- 8 Le misure tecniche fissate da tali regolamenti sono sostanzialmente identiche.
- 9 Queste misure riguardano in particolare le maglie minime delle reti, il divieto di fissare alle reti taluni dispositivi che consentono di ostruire le maglie o di ridurne le dimensioni, il divieto di mettere in vendita pesci al di sotto di una taglia minima (in prosiegua: i pesci «sotto taglia»), eccetto le catture che rappresentano solo una percentuale limitata della cattura totale (in prosiegua: le «catture accessorie»).

Sentenza Commissione/Francia

- 10 Nella citata sentenza Commissione/Francia, la Corte ha dichiarato e statuito:

«Non avendo assicurato, dal 1984 al 1987, un controllo che garantisse il rispetto delle misure tecniche comunitarie per la conservazione delle risorse di pesca, prescritte dal regolamento [n. 171/83], nonché dal regolamento [n. 3094/86], la Repubblica francese è venuta meno agli obblighi imposti dall'art. 1 del regolamento [n. 2057/82], nonché dall'art. 1 del regolamento [n. 2241/87]».

11 In tale sentenza la Corte ha accolto cinque censure nei confronti della Repubblica francese:

- insufficienza dei controlli per quanto riguarda le dimensioni minime delle maglie delle reti (punti 12-15 della sentenza);
- insufficienza dei controlli per quanto riguarda la fissazione alle reti di dispositivi vietati dalla normativa comunitaria (punti 16 e 17 della sentenza);
- inadempimento degli obblighi di controllo in materia di catture accessorie (punti 18 e 19 della sentenza);
- inadempimento degli obblighi di controllo per quanto riguarda il rispetto delle misure tecniche di conservazione che vietano la vendita dei pesci sotto taglia (punti 20-23 della sentenza);
- inadempimento dell'obbligo di repressione delle infrazioni (punto 24 della sentenza).

Procedimento precontenzioso

12 Con lettera 8 novembre 1991, la Commissione chiedeva alle autorità francesi di comunicarle i provvedimenti adottati per dare esecuzione alla citata sentenza Commissione/Francia. Il 22 gennaio 1992 le autorità francesi rispondevano che esse intendevano «fare tutto quanto potevano per conformarsi alle disposizioni» comunitarie.

- 13 In occasione di diverse missioni effettuate nei porti francesi, gli ispettori della Commissione constatavano un miglioramento della situazione, ma rilevavano parecchie insufficienze nei controlli esercitati dalle autorità francesi.
- 14 Dopo aver invitato la Repubblica francese a presentare le sue osservazioni, il 17 aprile 1996 la Commissione emanava un parere motivato nel quale constataba che alla citata sentenza Commissione/Francia non era stata data esecuzione nei punti seguenti:
 - mancanza di conformità delle dimensioni minime delle maglie delle reti alla normativa comunitaria,
 - insufficienza dei controlli, che consentiva la messa in vendita di pesci sotto taglia;
 - atteggiamento permissivo delle autorità francesi nella repressione delle infrazioni.
- 15 Attirando l'attenzione sull'eventualità di sanzioni pecuniarie per mancata esecuzione di una sentenza della Corte, la Commissione fissava alla Repubblica francese un termine di due mesi per prendere tutti i provvedimenti necessari ai fini dell'esecuzione della citata sentenza Commissione/Francia.
- 16 Nell'ambito di uno scambio di corrispondenza tra le autorità francesi e i servizi della Commissione, le dette autorità hanno tenuto quest'ultima informata delle misure che avevano adottato e continuavano ad applicare nel senso di un rafforzamento dei controlli.

- 17 Parallelamente, venivano effettuate diverse missioni ispettive nei porti francesi. Sulla base delle relazioni redatte dopo una visita dal 24 al 28 agosto 1996 a Lorient, a Guilvinec e a Concarneau, dal 22 al 26 settembre 1997 a Guilvinec, a Concarneau e a Lorient, dal 13 al 17 ottobre 1997 a Marennes-Oléron, ad Arcachon e a Bayonne, dal 30 marzo al 4 aprile 1998 nella Bretagna meridionale e in Aquitania, dal 15 al 19 marzo 1999 a Douarnenez e a Lorient nonché, dal 13 al 23 luglio 1999, a Lorient, a Bénodet, a Loctudy, a Guilvinec, a Lesconil e a Saint-Guénolé, i servizi della Commissione giungevano alla conclusione che esistevano due problemi, cioè, da una parte, l'insufficienza di controlli che consentiva la messa in vendita di pesci sotto taglia e, dall'altra, l'atteggiamento permissivo delle autorità francesi nella repressione delle infrazioni.
- 18 Le relazioni degli ispettori hanno indotto la Commissione a emettere, il 6 giugno 2000, un parere motivato complementare nel quale essa constatava che alla citata sentenza Commissione/Francia non era stata data esecuzione nei due punti di cui sopra. La Commissione precisava che, in tale contesto, essa considerava «particolarmente grave il fatto che documenti pubblici relativi alle vendite alle grida utilizzino ufficialmente il codice "00" in violazione manifesta delle disposizioni del regolamento (CE) del Consiglio 26 novembre 1996, n. 2406, che stabilisce norme comuni di commercializzazione per taluni prodotti della pesca» (GU L 334, pag. 1). Essa attirava l'attenzione sull'eventualità di sanzioni pecuniarie.
- 19 Nella loro risposta del 1° agosto 2000, le autorità francesi facevano sostanzialmente valere che, dopo l'ultima relazione di ispezione, nel controllo nazionale delle attività di pesca erano intervenuti importanti cambiamenti. Esso sarebbe stato oggetto di una riorganizzazione interna, con l'istituzione di una «cellula», successivamente divenuta «missione» del controllo delle attività di pesca, e avrebbe beneficiato di un rafforzamento dei mezzi di controllo, in particolare con la messa a disposizione di mezzi da ricognizione e di un sistema di sorveglianza su schermo delle posizioni dei pescherecci nonché la diffusione di istruzioni ad uso del personale di controllo.
- 20 Nel corso di una missione ispettiva dal 18 al 28 giugno 2001, presso i Comuni di Guilvinec, di Lesconil, di Saint-Guénolé e di Loctudy, gli ispettori della Commissione constatavano la carenza dei controlli, la presenza di pesci sotto taglia e la messa in vendita di tali pesci con il codice «00».

- 21 Con lettera 16 ottobre 2001 le autorità francesi trasmettevano alla Commissione copia di un ordine di servizio indirizzato alle direzioni regionali e dipartimentali degli affari marittimi che ingiungeva loro di far cessare l'utilizzazione del codice «00» entro il 31 dicembre 2001 e di applicare, a partire da tale data, le sanzioni regolamentari agli operatori che non vi si conformavano. Le dette autorità menzionavano un aumento, a partire dal 1998, del numero di procedimenti penali per infrazione alle norme relative alle dimensioni minime e il carattere dissuasivo delle pene irrogate. Esse comunicavano altresì l'adozione, nel 2001, di un piano di controllo generale delle attività di pesca che fissava delle priorità, tra le quali l'attuazione di un piano di ripopolamento del nasello e il controllo rigoroso del rispetto delle dimensioni minime.
- 22 Considerando che la Repubblica francese continuava a non aver dato esecuzione alla citata sentenza Commissione/Francia, la Commissione ha proposto il ricorso in esame.

Procedimento dinanzi alla Corte

- 23 In risposta ad un quesito posto dalla Corte ai fini dell'udienza del 3 marzo 2004, la Commissione ha reso noto che, dopo la proposizione del ricorso in esame, i suoi servizi avevano proceduto a tre nuove missioni ispettive (dall'11 al 16 maggio 2003 a Sète e a Port-Vendres, dal 19 al 20 giugno 2003 a Loctudy, a Lesconil, a St-Guénolé e a Guilvinec, nonché dal 14 al 22 luglio 2003 a Port-la-Nouvelle, a Sète, al Grau-du-Roi, a Carro, a Sanary-sur-Mer e a Tolone). Secondo la Commissione, dalle relazioni su tali missioni risulta che il numero dei casi di messa in vendita di pesci sotto taglia era diminuito in Bretagna, ma che esistevano problemi sulla costa mediterranea per quanto riguardava il tonno rosso. Ne risulterebbe altresì che i controlli allo sbarco erano poco frequenti.

24 La Commissione ha spiegato che per valutare l'efficacia delle misure adottate dalle autorità francesi sarebbe necessario che essa disponesse dei rendiconti e dei bilanci statistici relativi all'attuazione delle diverse misure di organizzazione generale del controllo delle attività di pesca menzionate dal governo francese.

25 Invitato dalla Corte a precisare il numero dei controlli in mare e a terra ai quali, dopo la proposizione del ricorso in esame, le autorità francesi avevano proceduto al fine di far rispettare le norme relative alle dimensioni minime dei pesci nonché il numero delle infrazioni accertate e le conseguenze giudiziarie riservate a tali infrazioni, il 30 gennaio 2004 il governo francese ha depositato nuovi dati statistici. Ne risulterebbe che il numero di controlli, di accertamenti di infrazioni e di condanne sarebbe diminuito durante l'anno 2003 rispetto all'anno 2002.

26 Il governo francese ha spiegato la diminuzione dei controlli in mare con la mobilitazione delle navi francesi per lottare contro l'inquinamento causato dal naufragio della petroliera Prestige e la diminuzione dei controlli a terra con il miglioramento della disciplina dei pescatori. Esso ha spiegato la diminuzione delle condanne pronunciate con gli effetti della legge 6 agosto 2002, n. 2002-1062, recante amnistia (JORF n. 185 del 9 agosto 2002, pag. 13647), sottolineando nel contempo l'aumento dell'importo medio delle ammende inflitte.

Sull'inadempimento contestato

Sull'area geografica interessata

27 In via preliminare, occorre rilevare che la constatazione formulata nel dispositivo della citata sentenza Commissione/Francia, secondo cui la Repubblica francese non

aveva assicurato un controllo che garantisse il rispetto delle misure tecniche comunitarie per la conservazione delle risorse di pesca previste dai regolamenti nn. 171/83 e 3094/86, riguardava, come risulta dalla delimitazione operata dall'art. 1, n. 1, di tali regolamenti, solo la cattura e lo sbarco delle risorse alieutiche presenti in talune zone dell'Atlantico nordorientale.

- 28 Come fatto valere dal governo francese e precisato dalla Commissione all'udienza del 3 marzo 2004, il presente ricorso verte quindi solo sulla situazione nelle stesse zone.

Sulla data di riferimento

- 29 La Commissione ha inviato alla Repubblica francese un primo parere motivato il 14 aprile 1996, poi un parere motivato integrativo il 6 giugno 2000.
- 30 Ne consegue che la data di riferimento per valutare l'inadempimento contestato si colloca alla scadenza del termine fissato nel parere motivato integrativo del 6 giugno 2000, ossia due mesi dopo la notifica di quest'ultimo (sentenze 13 giugno 2002, causa C-474/99, Commissione/Spagna, Racc. pag. I-5293, punto 27, e causa C-33/01, Commissione/Grecia, Racc. pag. I-5447, punto 13).
- 31 Dato che la Commissione ha chiesto la condanna della Repubblica francese al pagamento di una penalità, occorre altresì accertare se l'inadempimento contestato sia perdurato sino all'esame dei fatti da parte della Corte.

Sulla portata degli obblighi che incombono agli Stati membri nell'ambito della politica comune della pesca

- 32 L'art. 1 del regolamento n. 284/93, che costituisce, nel settore della pesca, un'espressione particolare degli obblighi imposti agli Stati membri dall'art. 10 CE, prevede che questi ultimi adottino provvedimenti atti a garantire l'efficacia del regime comunitario di conservazione e di gestione delle risorse in materia di pesca.
- 33 Il regolamento n. 2847/93 prevede al riguardo una responsabilità congiunta degli Stati membri (v., a proposito del regolamento n. 2241/87, sentenza 27 marzo 1990, causa C-9/89, Spagna/Consiglio, Racc. pag. I-1383, punto 10). Tale responsabilità congiunta implica che uno Stato membro, quando viene meno ai propri obblighi, pregiudica gli interessi degli altri Stati membri e dei loro operatori economici.
- 34 Il rispetto degli obblighi che incombono agli Stati membri in forza delle norme comunitarie è da ritenersi imperativo per garantire la protezione dei fondali, la conservazione delle risorse biologiche marine ed il loro sfruttamento sostenibile e in condizioni economiche e sociali appropriate (v., a proposito del mancato rispetto del regime delle quote per le campagne di pesca 1991-1996, sentenza 25 aprile 2002, cause riunite C-418/00 e C-419/00, Commissione/Francia, Racc. pag. I-3969, punto 57).
- 35 A tal fine, l'art. 2 del regolamento n. 2847/93, che riporta gli obblighi previsti dall'art. 1, n. 1, del regolamento n. 2241/87, impone agli Stati membri di controllare l'esercizio della pesca e delle attività connesse. Esso richiede che gli Stati membri ispezionino i pescherecci e controllino tutte le attività, in particolare le attività di sbarco, di vendita, di trasporto e di magazzinaggio del pesce e la registrazione degli sbarchi e delle vendite.

- 36 L'art. 31 del regolamento n. 2847/93, che riporta gli obblighi previsti all'art. 1, n. 2, dei regolamenti nn. 2057/82 e 2241/87, impone agli Stati membri di perseguire le infrazioni constatate. Esso precisa al riguardo che le azioni promosse debbono essere tali da privare effettivamente i responsabili del beneficio economico derivante dall'infrazione o da produrre effetti proporzionati alla gravità delle infrazioni, così da fungere da deterrente per ulteriori infrazioni dello stesso tipo.
- 37 Il regolamento n. 2847/93 fornisce quindi indicazioni precise quanto al contenuto delle misure che debbono essere adottate dagli Stati membri e che debbono tendere all'accertamento della regolarità delle operazioni di pesca allo scopo di prevenire eventuali irregolarità e nel contempo di reprimerle. Tale obiettivo implica che le misure attuate devono avere un carattere effettivo, proporzionato e dissuasivo. Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 39 delle sue conclusioni del 29 aprile 2004, per le persone che esercitano la pesca o un'attività connessa deve esistere un serio rischio in caso di un'infrazione alle norme della politica comune della pesca, di essere scoperte e di vedersi infliggere sanzioni adeguate.
- 38 Alla luce di queste considerazioni occorre verificare se la Repubblica francese abbia adottato tutte le misure che l'esecuzione della citata sentenza 11 giugno 1991, Commissione/Francia, comporta.

Sulla prima censura: l'insufficienza del controllo

Argomenti delle parti

- 39 La Commissione sostiene che dagli accertamenti operati dai suoi ispettori risulta che il controllo esercitato dalle autorità francesi per quanto riguarda il rispetto delle disposizioni comunitarie in materia di dimensioni minime dei pesci è sempre carente.

- 40 L'aumento del numero delle ispezioni menzionato dal governo francese non sarebbe tale da modificare tali accertamenti dato che si tratterebbe unicamente di ispezioni in mare. Quanto ai piani di controllo adottati da tale governo nel 2001 e nel 2002, essi non sarebbero, di per sé, tali da porre fine all'inadempimento contestato. L'attuazione di questi piani presupporrebbe, infatti, la previa fissazione di obiettivi, indispensabili per poter valutare l'efficacia e l'attuabilità dei detti piani. Bisognerebbe inoltre che questi ultimi fossero effettivamente applicati, circostanza che le missioni effettuate nei porti francesi dopo la loro introduzione non avrebbero permesso di provare.
- 41 Il governo francese fa rilevare, anzitutto, che le relazioni ispettive sulle quali la Commissione si basa non sono mai state portate a conoscenza delle autorità francesi, che non sono state in grado di rispondere alle affermazioni ivi contenute. Tali relazioni sarebbero inoltre basate su mere supposizioni.
- 42 E esso fa inoltre valere di non aver cessato, dopo la pronuncia della citata sentenza 11 giugno 1991, Commissione/Francia, di rafforzare i suoi dispositivi di controllo. Tale rafforzamento avrebbe preso la forma di un aumento del numero delle ispezioni in mare e dell'adozione, nel 2001, di un piano di controllo generale, completato, nel 2002, da un piano di controllo «taglie minime di cattura». Quanto all'efficacia di tali misure, esso sottolinea che la non commercializzazione di pesci sotto taglia ha potuto essere accertata in occasione di svariate missioni di verifica effettuate da ispettori della Commissione.
- 43 Infine, secondo il governo francese, la Commissione si limita ad affermare che le misure da esso adottate sono inadeguate, ma non indica quelle che sarebbero idonee a porre fine all'inadempimento contestato.

Giudizio della Corte

- 44 Come il procedimento di cui all'art. 226 CE (v., a proposito del mancato rispetto del regime dei contingenti per le campagne di pesca 1988 e 1990, sentenza 1° febbraio 2001, causa C-333/99, Commissione/Francia, Racc. pag. I-1025, punto 33), il procedimento di cui all'art. 228 CE si basa sull'accertamento oggettivo dell'inosservanza da parte di uno Stato membro dei suoi obblighi.
- 45 Nella fattispecie, la Commissione ha fornito a sostegno della propria censura relazioni di missione redatte dai suoi ispettori.
- 46 L'argomento del governo francese, sollevato nella fase della controreplica, secondo il quale le relazioni a cui la Commissione ha fatto riferimento nel suo ricorso non potrebbero essere utilizzate come prova di persistenza dell'inadempimento in quanto non sarebbero mai state portate a conoscenza delle autorità francesi non può essere accolto.
- 47 Dall'esame delle relazioni presentate dalla Commissione risulta che tutte le relazioni posteriori al 1998, prodotte agli atti nella loro versione integrale o sotto forma di ampi estratti, si riferiscono a resoconti di riunioni nel corso delle quali le autorità nazionali competenti sono state informate dei risultati delle missioni ispettive e hanno quindi avuto la possibilità di presentare le loro osservazioni sugli accertamenti degli ispettori della Commissione. Se tale riferimento non si ritrova nelle relazioni anteriori, prodotte agli atti sotto forma di estratti limitati agli accertamenti di fatto operati dai detti ispettori, basta a questo proposito ricordare che, nella sua lettera del 1° agosto 2000, inviata alla Commissione in risposta al parere motivato integrativo del 6 giugno 2000, il governo francese ha presentato le sue osservazioni sul contenuto di tali relazioni senza mettere in discussione le condizioni della loro comunicazione alle autorità francesi.

- 48 Di conseguenza, occorre verificare se le informazioni contenute nelle relazioni di missione presentate dalla Commissione siano tali da fondare un accertamento oggettivo della persistenza di un inadempimento dei suoi obblighi di controllo da parte della Repubblica francese.
- 49 Per quanto riguarda la situazione alla scadenza del termine impartito nel parere motivato integrativo del 6 giugno 2000, risulta dalle relazioni alle quali la Commissione ha fatto riferimento nel detto parere (v. punto 17 della presente sentenza) che gli ispettori hanno potuto accertare la presenza di pesci sotto taglia in occasione di ciascuna delle sei missioni da loro effettuate. Essi hanno potuto accertare, in particolare, l'esistenza di un mercato per i naselli sotto taglia, commercializzati con il nome di «merluchons» o «friture de merluchons» e messi in vendita, in violazione delle norme di commercializzazione fissate dal regolamento n. 2406/96, con il codice «00».
- 50 In occasione di cinque di tali sei missioni lo sbarco e la messa in vendita dei pesci sotto taglia sono avvenuti in assenza di controllo da parte delle autorità nazionali competenti. Come ha riconosciuto il governo francese nella sua risposta del 1° agosto 2000 al parere motivato integrativo del 6 giugno 2000, le persone che gli ispettori hanno potuto incontrare «non appartenevano alle categorie degli agenti autorizzati ad accertare le infrazioni alla disciplina delle attività di pesca né all'amministrazione degli affari marittimi». In occasione della sesta missione, gli ispettori hanno accertato che pesci sotto taglia erano stati sbarcati e messi in vendita in presenza di autorità nazionali competenti ad accertare le infrazioni alla disciplina della pesca. Tali autorità si sono tuttavia astenute dal perseguire i contravventori.
- 51 Tali elementi permettono di accertare che, in mancanza di un efficace intervento delle autorità nazionali competenti, persista una prassi di messa in vendita di pesci sotto taglia che presenta un grado di continuità e di generalità tale da

compromettere gravemente, a causa del suo effetto cumulativo, gli obiettivi del regime comunitario di conservazione e di gestione delle risorse in materia di pesca.

- 52 Per giunta, la similarità e la ripetizione delle situazioni accertate in tutte le relazioni permettono di considerare che tali casi hanno potuto essere solo la conseguenza di un'insufficienza strutturale delle misure attuate dalle autorità francesi e, di conseguenza, di un inadempimento, da parte di queste ultime, dell'obbligo di procedere a controlli effettivi, proporzionati e dissuasivi loro imposto dalla normativa comunitaria (v., in questo senso, citata sentenza 1° febbraio 2001, Commissione/Francia, punto 35).
- 53 Si deve pertanto constatare che, alla scadenza del termine impartito nel parere motivato integrativo del 6 giugno 2000, la Repubblica francese, non avendo garantito un controllo delle attività di pesca conforme agli obblighi previsti dalle disposizioni comunitarie, non aveva adottato tutte le misure che l'esecuzione della citata sentenza 11 giugno 1991, Commissione/Francia, comportava, venendo pertanto meno agli obblighi che le incombevano in forza dell'art. 228 CE.
- 54 Per quanto riguarda la situazione alla data dell'esame dei fatti da parte della Corte, le informazioni disponibili rivelano la persistenza di carenze significative.
- 55 Infatti, nel corso della missione effettuata in Bretagna nel giugno 2001 (v. punto 20 della presente sentenza), gli ispettori della Commissione hanno potuto ancora una

volta accertare la presenza di pesci sotto taglia. Una diminuzione del numero di casi di messa in vendita di tali pesci è stata accertata nel corso di una missione ulteriore nella stessa regione nel giugno 2003 (v. punto 23 della presente sentenza). Tuttavia, tale circostanza non è determinante alla luce della convergenza degli accertamenti, figuranti nelle relazioni redatte in occasione di queste due missioni, in ordine alla mancanza di efficacia dei controlli a terra.

- 56 Dato che la Commissione ha fornito sufficienti elementi da cui risulta la persistenza dell'inadempimento, spetta allo Stato membro interessato contestare in modo approfondito e particolareggiato i dati prodotti e le conseguenze che ne derivano (v., in tal senso, sentenze 22 settembre 1988, causa 272/86, Commissione/Grecia, Racc. pag. 4875, punto 21, e 9 novembre 1999, causa C-365/97, Commissione/Italia, Racc. pag. I-7773, punti 84-87).
- 57 Al riguardo, si deve rilevare che l'informazione concernente l'aumento dei controlli a seguito dei piani adottati nel 2001 e nel 2002, menzionato dal governo francese nel suo controricorso, contrasta con l'informazione fornita da questo stesso governo in risposta ai quesiti della Corte (v. punto 26 della presente sentenza), da cui risulta che il numero dei controlli a terra e in mare è diminuito nell'anno 2003 rispetto all'anno 2002.
- 58 Anche supponendo che tali informazioni divergenti, come sostiene il governo francese, possano essere considerate rivelatrici di un miglioramento della situazione, nondimeno, gli sforzi compiuti non sono tali da scusare gli inadempimenti accertati (citata sentenza 1° febbraio 2001, Commissione/Francia, punto 36).
- 59 In questo contesto, neppure l'argomento del governo francese secondo il quale la diminuzione dei controlli sarebbe giustificata da una migliore disciplina dei pescatori può essere accolto.

- ⁶⁰ Infatti, come lo stesso governo francese ha fatto valere nel suo controricorso, l'avvio di azioni dirette a riformare comportamenti e mentalità costituisce un lungo processo. Si deve quindi considerare che la carenza strutturale, per un periodo che si estende su oltre dieci anni, dei controlli diretti a far rispettare le norme relative alle dimensioni minime dei pesci ha dato luogo, presso gli operatori interessati, a comportamenti che potranno essere corretti solo al termine di un'azione costante nel tempo.
- ⁶¹ Di conseguenza, alla luce degli elementi circostanziati presentati dalla Commissione, le informazioni fornite dal governo francese non sono così solide da dimostrare che le misure attuate da quest'ultimo in materia di controllo delle attività di pesca presentano il carattere effettivo richiesto per soddisfare al suo obbligo di garantire l'efficacia del regime comunitario di conservazione e di gestione delle risorse in materia di pesca (v. punti 37 e 38 della presente sentenza).
- ⁶² Si deve pertanto constatare che, alla data in cui la Corte ha esaminato i fatti che le sono stati presentati, la Repubblica francese, non avendo garantito un controllo delle attività di pesca conforme agli obblighi previsti dalle disposizioni comunitarie, non aveva adottato tutte le misure che l'esecuzione della citata sentenza 11 giugno 1991, Commissione/Francia, comportava, venendo pertanto meno agli obblighi che le incombono in forza dell'art. 228 CE.

Sul secondo motivo: l'insufficienza delle azioni repressive

Argomenti delle parti

- ⁶³ La Commissione sostiene che le azioni repressive avviate dalle autorità francesi per infrazione alle disposizioni comunitarie in materia di dimensioni minime dei pesci

sono insufficienti. In via generale, l'insufficienza dei controlli si rifletterebbe sul numero delle azioni repressive. Inoltre, risulterebbe dalle informazioni fornite dal governo francese che, anche quando sono accertate infrazioni, le azioni repressive non sarebbero sistematiche.

- 64 Per quanto riguarda le statistiche presentate dal governo francese prima della scadenza del termine fissato nel parere motivato integrativo del 6 giugno 2000, la Commissione rileva che esse sono troppo globali, in quanto riguardano l'insieme del territorio francese e non precisano la natura delle infrazioni perseguite.
- 65 Quanto alle informazioni fornite successivamente, la Commissione ritiene che esse non consentano di dedurre che le autorità francesi applichino una politica di sanzioni dissuasive per quanto riguarda le infrazioni alle norme relative alle dimensioni minime dei pesci. Essa rileva che, per l'anno 2001, il governo francese ha segnalato, in applicazione dei regolamenti (CE) del Consiglio 24 giugno 1999, n. 1447, recante l'elenco dei comportamenti che violano gravemente le norme della politica comune della pesca (GU L 167, pag. 5) e (CE) della Commissione 21 dicembre 1999, n. 2740, che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento n. 1447/1999 (GU L 328, pag. 62), 73 casi di infrazioni alle norme relative alle dimensioni minime dei pesci. Ora, solo in 8 casi, ossia l'11 %, si sarebbe giunti all'imposizione di un'ammenda.
- 66 Pur riconoscendo che la circolare del Ministero della Giustizia del 16 ottobre 2002, alla quale fa riferimento il governo francese, costituisce una misura adeguata, la Commissione ritiene tuttavia che occorra verificare il modo in cui sarà applicata. Al riguardo, essa fa rilevare che le ultime cifre comunicate da tale governo per l'anno 2003 rivelano una diminuzione delle condanne pronunciate.

- ⁶⁷ Il governo francese fa valere che, a partire dal 1991, il numero delle infrazioni perseguite e l'entità delle condanne pronunciate sono in aumento costante. Esso sottolinea però che un esame puramente statistico del numero di infrazioni perseguite non può, di per sé, provare l'efficacia di un regime di controllo in quanto si basa sul presupposto, per nulla dimostrato, di un numero stabile delle infrazioni.
- ⁶⁸ Il governo francese menziona una circolare che il Ministro della Giustizia ha inviato, il 16 ottobre 2002, ai procuratori generali presso le corti d'appello di Rennes, Poitiers, Bordeaux e Pau, nella quale sono raccomandate una repressione sistematica delle infrazioni nonché l'irrogazione di ammende dissuasive. Esso riconosce tuttavia che tale circolare non ha potuto produrre pienamente effetti nel 2002 né nel 2003 a seguito della legge n. 2002-1062, che ha amnistiato le infrazioni commesse entro il 17 maggio 2002 purché l'ammenda non eccedesse EUR 750.

Giudizio della Corte

- ⁶⁹ L'obbligo degli Stati membri di vegliare a che le infrazioni alla normativa comunitaria formino oggetto di sanzioni a carattere effettivo, proporzionato e dissuasivo presenta un'importanza essenziale nel settore della pesca. Infatti, se le autorità competenti di uno Stato membro si astenessero sistematicamente dal perseguire i responsabili di tali infrazioni, ne risulterebbero pregiudicate sia la conservazione e la gestione delle risorse della pesca, sia l'applicazione uniforme della politica comune della pesca (v., a proposito del mancato rispetto del regime dei contingenti per le campagne di pesca 1991 e 1992, sentenza 7 dicembre 1995, causa C-52/95, Commissione/Francia, Racc. pag. I-4443, punto 35).
- ⁷⁰ Per quanto riguarda, nel caso di specie, la situazione alla scadenza del termine impartito nel parere motivato integrativo del 6 giugno 2000, basta ricordare le

considerazioni esposte ai punti 49-52 della presente sentenza. Essendo provato che infrazioni peraltro accertabili da parte delle autorità nazionali non sono state rilevate e che non sono stati redatti verbali a carico dei contravventori, è giocoforza constatare che le dette autorità sono venute meno all'obbligo di repressione loro imposto dalla normativa comunitaria (v., in questo senso, citata sentenza 11 giugno 1991, Commissione/Francia, punto 24).

- 71 Per quanto riguarda la situazione alla data in cui la Corte ha esaminato i fatti, occorre rifarsi alle considerazioni esposte ai punti 54-61 della presente sentenza, in cui si ammette la persistenza di carenze significative nei controlli. Alla luce di tali considerazioni, l'aumento del numero di infrazioni perseguite, menzionato dal governo francese, non può essere considerato sufficiente. Infatti, come ha fatto osservare tale governo, un esame puramente statistico del numero di infrazioni perseguite non può, di per sé, provare l'efficacia di un regime di controllo.
- 72 Per giunta, come rilevato dalla Commissione, dalle informazioni fornite dal governo francese risulta che non sono perseguite tutte le infrazioni accertate. Risulta altresì che le infrazioni perseguite non formano tutte oggetto di sanzioni dissuasive. Così, il fatto che numerose infrazioni in materia di pesca abbiano potuto beneficiare della legge n. 2002-1062 attesta che, in tutti questi casi, sono state irrogate ammende inferiori a EUR 750.
- 73 Di conseguenza, alla luce degli elementi circostanziati presentati dalla Commissione, le informazioni fornite dal governo francese non sono così solide da dimostrare che le misure attuate da quest'ultimo per quanto riguarda la repressione delle infrazioni alla disciplina della pesca presentano il carattere effettivo, proporzionato e dissuasivo richiesto per soddisfare al suo obbligo di garantire l'efficacia del regime comunitario di conservazione e di gestione delle risorse in materia di pesca (v. punti 37 e 38 della presente sentenza).

- 74 Si deve dunque constatare che, tanto alla scadenza del termine impartito nel parere motivato integrativo del 6 giugno 2000 quanto alla data in cui la Corte ha esaminato i fatti che le sono stati presentati, la Repubblica francese, non avendo garantito che le infrazioni alla disciplina delle attività di pesca fossero perseguite conformemente agli obblighi previsti dalle disposizioni comunitarie, non aveva adottato tutte le misure che l'esecuzione della citata sentenza 11 giugno 1991, Commissione/Francia, comportava, venendo pertanto meno agli obblighi che le incombono in forza dell'art. 228 CE.

Sulle sanzioni pecuniarie dell'inadempimento

- 75 Per sanzionare la non esecuzione della citata sentenza 11 giugno 1991, Commissione/Francia, la Commissione ha proposto alla Corte di infliggere alla Repubblica francese una penalità giornaliera a partire dalla pronuncia della presente sentenza e sino al giorno in cui sarà posto fine all'inadempimento. Alla luce delle caratteristiche particolari dell'inadempimento constatato, la Corte ritiene opportuno esaminare inoltre se l'imposizione di una somma forfettaria potrebbe costituire una misura adeguata.

Sulla possibilità di cumulare una penalità e una somma forfettaria

Argomenti delle parti e osservazioni presentate alla Corte

- 76 Invitati ad esprimersi sulla questione se, nell'ambito di un procedimento proposto ai sensi dell'art. 228, n. 2, CE, la Corte possa, qualora riconosca che lo Stato membro interessato non si è conformato alla sua sentenza, infliggergli il pagamento, nel contempo, di una somma forfettaria e di una penalità, la Commissione, i governi danese, olandese, finlandese e del Regno Unito hanno risposto in senso affermativo.

- 77 Il loro ragionamento si fonda, in sostanza, sul fatto che queste due misure sono complementari, in quanto perseguono, ciascuna per conto proprio, un effetto dissuasivo. Una combinazione di queste misure dovrebbe essere considerata come un solo e identico mezzo per conseguire l'obiettivo fissato dall'art. 228 CE, ossia quello non soltanto di spingere lo Stato membro interessato a conformarsi alla sentenza iniziale, ma anche, in una prospettiva più generale, di ridurre la possibilità che infrazioni analoghe siano nuovamente commesse.
- 78 I governi francese, belga, ceco, tedesco, ellenico, spagnolo, irlandese, italiano, cipriota, ungherese, austriaco, polacco e portoghese hanno sostenuto una tesi contraria.
- 79 Essi si basano sulla formulazione letterale dell'art. 228, n. 2, CE e sull'impiego della congiunzione «o», alla quale attribuiscono valore disgiuntivo, nonché sulla finalità di questa disposizione. Quest'ultima non avrebbe un carattere punitivo, dato che l'art. 228, n. 2, CE non cerca di punire lo Stato membro inadempiente, ma soltanto di spingerlo a eseguire una sentenza di inadempimento. Poiché sarebbe impossibile distinguere più periodi di inadempimento, solo la durata complessiva dell'inadempimento dovrebbe essere presa in considerazione. Il cumulo di sanzioni pecuniarie sarebbe contrario al principio che vieta che uno stesso comportamento formi oggetto di una duplice pena. Inoltre, in mancanza di orientamenti della Commissione in ordine ai criteri applicabili per il calcolo di una somma forfettaria, l'imposizione di una somma del genere da parte della Corte contrasterebbe con i principi di certezza del diritto e di trasparenza. Essa costituirebbe anche una lesione della parità di trattamento tra gli Stati membri, poiché una siffatta misura non è stata presa in considerazione nelle sentenze 4 luglio 2000, causa C-387/97, Commissione/Grecia (Racc. pag. I-5047), e 25 novembre 2003, causa C-278/01, Commissione/Spagna (Racc. pag. I-14141).

Giudizio della Corte

- ⁸⁰ Il procedimento previsto all'art. 228, n. 2, CE ha lo scopo di spingere uno Stato membro inadempiente a eseguire una sentenza per inadempimento garantendo con ciò l'applicazione effettiva del diritto comunitario. Le misure previste da tale disposizione, e cioè la somma forfettaria e la penalità, mirano entrambe a questo stesso obiettivo.
- ⁸¹ L'applicazione dell'una o dell'altra di queste due misure dipende dall'idoneità di ciascuna a conseguire l'obiettivo perseguito in relazione alle circostanze del caso di specie. Anche se l'imposizione di una penalità sembra particolarmente adeguata a spingere uno Stato membro a porre fine, quanto prima, ad un inadempimento che, in mancanza di una misura del genere, avrebbe tendenza a persistere, l'imposizione di una somma forfettaria si basa maggiormente sulla valutazione delle conseguenze della mancata esecuzione degli obblighi dello Stato membro interessato sugli interessi privati e pubblici, in particolare qualora l'inadempimento sia persistito per un lungo periodo dopo la sentenza che lo ha inizialmente accertato.
- ⁸² Di conseguenza, non è escluso il ricorso ai due tipi di sanzioni previste dall'art. 228, n. 2, CE in particolare qualora l'inadempimento, nel contempo, sia perdurato a lungo e tenda a persistere.
- ⁸³ All'interpretazione così accolta non può opporsi l'impiego, all'art. 228, n. 2, CE, della congiunzione «o» per collegare le sanzioni pecuniarie che possono essere imposte. Come fatto valere dalla Commissione e dai governi danese, olandese, finlandese e del Regno Unito, tale congiunzione può, dal punto di vista linguistico, avere valore sia alternativo sia cumulativo e pertanto dev'essere letta nel contesto in cui è impiegata. Alla luce della finalità perseguita dall'art. 228 CE, l'utilizzazione della congiunzione «o» al n. 2 di tale disposizione deve pertanto essere intesa in senso cumulativo.

- 84 L'obiezione sollevata, in particolare, dai governi tedesco, ellenico, ungherese, austriaco e polacco secondo la quale l'imposizione cumulativa di una penalità e di una somma forfettaria, prendendo in considerazione due volte lo stesso periodo di inadempimento, contravverrebbe al principio *ne bis in idem* deve anch'essa essere respinta. Infatti, poiché ogni sanzione ha la propria funzione, essa dev'essere determinata in maniera tale da adempiere quest'ultima. Ne consegue che, nel caso di una condanna simultanea al pagamento di una penalità e di una somma forfettaria, la durata dell'inadempimento è presa in considerazione come un criterio fra altri, al fine di determinare il livello adeguato di coercizione e di dissuasione.
- 85 Neppure l'argomento, fatto valere in particolare dal governo belga, secondo il quale, in mancanza di orientamenti fissati dalla Commissione per il calcolo di una somma forfettaria, l'imposizione di una tale somma contrasterebbe con i principi di certezza del diritto e di trasparenza può essere accolto. Infatti, se siffatti orientamenti contribuiscono effettivamente a garantire la trasparenza, la prevedibilità e la certezza del diritto dell'azione condotta dalla Commissione (v., a proposito degli orientamenti relativi al calcolo della penalità, citata sentenza 4 luglio 2000, Commissione/Grecia, punto 87), non è meno vero che l'esercizio del potere conferito alla Corte dall'art. 228, n. 2, CE non è subordinato alla condizione che la Commissione fissi regole del genere, le quali, in ogni caso, non potrebbero vincolare la Corte (citata sentenze 4 luglio 2000, Commissione/Grecia, punto 89, e 25 novembre 2003, Commissione/Spagna, punto 41).
- 86 Quanto all'obiezione, sollevata dal governo francese, secondo la quale l'imposizione cumulativa di una penalità e di una somma forfettaria nella presente causa costituirebbe una lesione della parità di trattamento dato che non è stata presa in considerazione nelle citate sentenze 4 luglio 2000, Commissione/Grecia, e 25 novembre 2003, Commissione/Spagna, si deve rilevare che spetta alla Corte, in ciascuna causa, valutare alla luce delle circostanze del caso di specie le sanzioni pecuniarie da adottare. Di conseguenza, il fatto che un cumulo di misure non sia stato inflitto in cause decise in precedenza non può costituire, di per sé, un ostacolo all'imposizione di un siffatto cumulo in una causa successiva, qualora, alla luce della natura, della gravità e della persistenza dell'inadempimento accertato, un cumulo del genere appaia adeguato.

Sul potere discrezionale della Corte quanto alle sanzioni pecuniarie che possono essere imposte

Argomenti delle parti e osservazioni presentate alla Corte

87 Quanto alla questione se, eventualmente, la Corte possa discostarsi dalle proposte della Commissione e infliggere ad uno Stato membro il pagamento di una somma forfettaria, anche se la Commissione non ha fatto alcuna proposta in tal senso, la Commissione e i governi ceco, ungherese e finlandese hanno risposto in senso affermativo. Per loro, la Corte dispone in materia di un potere discrezionale che si estende alla determinazione della sanzione considerata più adeguata, indipendentemente dalle proposte della Commissione al riguardo.

88 I governi francese, belga, danese, tedesco, ellenico, spagnolo, irlandese, italiano, olandese, austriaco, polacco e portoghese sono di parere contrario. Essi adducono al riguardo argomenti di merito e di procedura. Sul merito, essi fanno valere che l'esercizio da parte della Corte di un siffatto potere discrezionale lederebbe i principi di certezza del diritto, di prevedibilità, di trasparenza e di parità di trattamento. Il governo tedesco aggiunge che la Corte, in ogni caso, non dispone della legittimità politica necessaria per esercitare un siffatto potere in un ambito in cui le valutazioni di opportunità politica svolgono un ruolo notevole. Sul piano procedurale, i governi di cui sopra sottolineano che un potere così esteso è incompatibile con il principio generale di procedura civile comune a tutti gli Stati membri secondo il quale il giudice non può andare oltre le domande delle parti, e insistono sulla necessità di un procedimento in contraddittorio, che consenta allo Stato membro interessato di esercitare i suoi diritti della difesa.

Giudizio della Corte

- 89 Per quanto riguarda gli argomenti relativi ai principi di certezza del diritto, di prevedibilità, di trasparenza e di parità di trattamento, occorre rinviare alla valutazione operata ai punti 85 e 86 della presente sentenza.
- 90 Per quanto riguarda l'argomento del governo tedesco relativo alla mancanza di legittimità politica della Corte ad infliggere una sanzione pecuniaria non proposta dalla Commissione, si debbono distinguere le diverse tappe che comporta il procedimento previsto all'art. 228, n. 2, CE. Una volta che la Commissione ha esercitato il suo potere discrezionale in ordine all'avvio di un procedimento per inadempimento (v. in particolare, a proposito dell'art. 226 CE, sentenze 25 settembre 2003, causa C-74/02, Commissione/Germania, Racc. pag. I-9877, punto 17, e 21 ottobre 2004, causa C-477/03, Commissione/Germania, non pubblicata nella Raccolta, punto 11), la questione se lo Stato membro interessato abbia eseguito o meno una precedente sentenza della Corte è soggetta ad un procedimento giurisdizionale nel quale le considerazioni politiche sono irrilevanti. Nell'esercizio della sua funzione giurisdizionale la Corte valuta in che misura la situazione esistente nello Stato membro in questione sia conforme o meno alla sentenza iniziale e, eventualmente, valuta la gravità di un inadempimento persistente. Ne consegue che, come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 24 delle sue conclusioni del 18 novembre 2004, l'opportunità di imporre una sanzione pecuniaria e la scelta della sanzione più adeguata alle circostanze del caso di specie possono essere valutate solo alla luce degli accertamenti operati dalla Corte nella sentenza da pronunciare ai sensi dell'art. 228, n. 2, CE e sfuggono quindi alla sfera politica.
- 91 Non è fondato neppure l'argomento secondo il quale, discostandosi dalle proposte della Commissione o andando al di là delle stesse, la Corte violerebbe un principio generale di procedura civile che vieta al giudice di andare oltre le domande delle parti. Il procedimento previsto all'art. 228, n. 2, CE è infatti un procedimento giurisdizionale speciale, proprio del diritto comunitario, che non può essere equiparato ad un procedimento civile. La condanna al pagamento di una penalità e/ o di una somma forfettaria non mira a compensare un qualsiasi danno che sia stato causato dallo Stato membro interessato, ma ad esercitare su quest'ultimo una

pressione economica che lo spinga a porre fine all'inadempimento accertato. Le sanzioni pecuniarie imposte debbono pertanto essere decise in funzione del grado di persuasione necessario perché lo Stato membro in questione modifichi il suo comportamento.

⁹² In ordine ai diritti della difesa di cui deve poter beneficiare lo Stato membro interessato, diritti sui quali hanno insistito i governi francese, belga, olandese, austriaco e finlandese, occorre rilevare, come ha fatto l'avvocato generale al paragrafo 11 delle sue conclusioni del 18 novembre 2004, che il procedimento di cui all'art. 228, n. 2, CE dev'essere considerato come uno speciale procedimento giudiziario di esecuzione delle sentenze, in altri termini come un mezzo di esecuzione. Questo è il contesto nel quale debbono essere valutate le garanzie procedurali di cui deve disporre lo Stato membro in questione.

⁹³ Ne consegue che, una volta accertata la persistenza di un inadempimento al diritto comunitario nell'ambito di un procedimento in contraddittorio, i diritti della difesa da riconoscere allo Stato membro inadempiente per quanto riguarda le sanzioni pecuniarie considerate devono tener conto dello scopo perseguito, cioè quello di assicurare e garantire il ripristino del rispetto della legalità.

⁹⁴ Nella fattispecie, per quanto riguarda il carattere reale del comportamento che può dar luogo all'irrogazione di sanzioni pecuniarie, la Repubblica francese ha avuto l'occasione di difendersi durante l'intero corso di un procedimento precontenzioso che è durato quasi nove anni e che ha dato luogo a due pareri motivati, nonché nell'ambito della fase scritta del procedimento e dell'udienza del 3 marzo 2004 nella presente causa. Tale esame dei fatti ha condotto la Corte ad accertare la persistenza di un inadempimento della Repubblica francese ai suoi obblighi (v. punto 74 della presente sentenza).

- 95 La Commissione, che nei due pareri motivati aveva attirato l'attenzione della Repubblica francese sul rischio di sanzioni pecuniarie (v. punti 15 e 18 della presente sentenza), ha precisato alla Corte i criteri (v. punto 98 della presente sentenza) che possono essere presi in considerazione nella determinazione delle sanzioni pecuniarie destinate a esercitare sulla Repubblica francese una pressione economica sufficiente per indurla a porre fine, quanto prima, al suo inadempimento nonché la ponderazione rispettiva da accordare a tali criteri. La Repubblica francese si è espressa su questi ultimi nel corso della fase scritta del procedimento e all'udienza del 3 marzo 2004.
- 96 Con ordinanza 16 giugno 2004 la Corte ha invitato le parti ad esprimersi sulla questione se, nell'ipotesi in cui la Corte accerti che uno Stato membro non ha adottato i provvedimenti che l'esecuzione di una sentenza precedente comporta e in cui la Commissione abbia chiesto alla Corte di condannare tale Stato al pagamento di una penalità, la Corte possa infliggere allo Stato membro interessato il pagamento di una somma forfettaria, o addirittura, se del caso, di una somma forfettaria e di una penalità. Le parti sono state sentite in occasione dell'udienza del 5 ottobre 2004.
- 97 Ne consegue che la Repubblica francese è stata in grado di presentare le sue osservazioni su tutti gli elementi di diritto e di fatto necessari per determinare la persistenza e la gravità dell'inadempimento contestato nonché le misure che possono essere adottate per porvi fine. Sulla base di questi elementi, che hanno formato oggetto di contraddittorio, spetta alla Corte determinare, in relazione al grado di persuasione e di dissuasione che le sembra necessario, le sanzioni pecuniarie adeguate per garantire l'esecuzione più rapida possibile della citata sentenza 11 giugno 1991, Commissione/Francia, e impedire la ripetizione di infrazioni analoghe al diritto comunitario.

Sulle sanzioni pecuniarie adeguate nel caso di specie

Sull'imposizione di una penalità

- 98 Fondandosi sul metodo di calcolo da essa definito nella sua comunicazione 28 febbraio 1997, 97/C 63/02, relativa al metodo di calcolo della penalità prevista dall'articolo [228] del Trattato CE (GU C 63, pag. 2), la Commissione ha proposto alla Corte di infliggere alla Repubblica francese una penalità di EUR 316 500 per giorno di mora per sanzionare la mancata esecuzione della citata sentenza 11 giugno 1991, Commissione/Francia, a partire dalla data della pronuncia della sentenza nella presente causa e sino al giorno in cui la citata sentenza 11 giugno 1991, Commissione/Francia, sarà stata eseguita.
- 99 La Commissione considera che la condanna al pagamento di una penalità è lo strumento più appropriato per porre fine, il più rapidamente possibile, all'infrazione accertata e che, nel caso di specie, una penalità di EUR 316 500 per giorno di mora è adeguata alla gravità e alla durata dell'infrazione, tenendo conto nel contempo della necessità di rendere la sanzione effettiva. Tale importo sarebbe calcolato moltiplicando una base uniforme di EUR 500 per un coefficiente 10 (su una scala da 1 a 20) per la gravità dell'infrazione, per un coefficiente 3 (su una scala da 1 a 3) per la durata dell'infrazione e per un coefficiente 21,1 (fondato sul prodotto interno lordo dello Stato membro in questione e sulla ponderazione dei voti al Consiglio dell'Unione europea), che si ritiene rappresenti la capacità finanziaria dello Stato membro interessato.
- 100 Il governo francese sostiene, in via principale, che non occorre irrogare una penalità perché esso ha posto fine all'inadempimento e, in via subordinata, che l'importo della penalità richiesta è sproporzionato.

- 101 Esso rileva che, per quanto riguarda la gravità dell'infrazione, la Commissione aveva proposto, nella citata sentenza 4 luglio 2000, Commissione/Grecia, un coefficiente 6, mentre l'inadempimento metteva in questione la sanità e nessuna misura era stata adottata per dare esecuzione alla sentenza precedente, due elementi questi che non ricorrerebbero nel caso di specie. Pertanto, il coefficiente 10, proposto dalla Commissione nella presente causa, non sarebbe accettabile.
- 102 Il governo francese ha altresì fatto valere che le misure richieste per l'esecuzione della citata sentenza 11 giugno 1991, Commissione/Francia, non potevano produrre effetti immediati. Tenuto conto dell'inevitabile sfasamento tra l'adozione delle misure e il carattere percettibile del loro impatto, la Corte non potrebbe prendere in considerazione l'intero periodo trascorso tra la pronuncia della prima sentenza e quello della sentenza da emanare.
- 103 A questo proposito, anche se è chiaro che una penalità può indurre lo Stato membro inadempiente a porre fine, quanto prima, all'inadempimento accertato (citata sentenza 25 novembre 2003, Commissione/Spagna, punto 42), occorre ricordare che le proposte della Commissione non possono vincolare la Corte e costituiscono solo una base di riferimento utile (citata sentenza 4 luglio 2000, Commissione/Grecia, punto 89). Nell'esercizio del suo potere discrezionale, spetta alla Corte fissare la penalità in modo tale che essa sia, da una parte, adeguata alle circostanze e, dall'altra, commisurata all'inadempimento accertato nonché alla capacità finanziaria dello Stato membro interessato (v., in questo senso, citate sentenze 4 luglio 2000, Commissione/Grecia, punto 90, e 25 novembre 2003, Commissione/Spagna, punto 41).
- 104 In questa prospettiva e come è stato suggerito dalla Commissione nella sua comunicazione del 28 febbraio 1997, i criteri fondamentali da prendere in considerazione per garantire la natura coercitiva della penalità ai fini dell'applicazione uniforme ed efficace del diritto comunitario sono costituiti in linea di principio dalla durata dell'infrazione, dal suo grado di gravità e dalla capacità finanziaria dello Stato membro di cui è causa. Per l'applicazione di tali criteri, occorre tener conto in particolare delle conseguenze dell'omessa esecuzione sugli

interessi privati e pubblici e dell'urgenza di indurre lo Stato membro interessato a conformarsi ai suoi obblighi (citata sentenza 4 luglio 2000, Commissione/Grecia, punto 92).

- ¹⁰⁵ Per quanto riguarda la gravità dell'infrazione e, in particolare, le conseguenze dell'omessa esecuzione sugli interessi privati e pubblici, occorre ricordare che uno degli elementi chiave della politica comune della pesca consiste in uno sfruttamento razionale e responsabile delle risorse acquatiche su una base durevole, in condizioni economiche e sociali adeguate. In tale contesto, la protezione del novellame si rivela determinante per la ricostituzione delle popolazioni ittiche. Il mancato rispetto delle misure tecniche di conservazione previste dalla politica comune, in particolare gli obblighi in materia di dimensioni minime dei pesci, costituisce quindi una minaccia grave per il mantenimento di talune specie e di talune zone di pesca e mette a repentaglio il perseguimento dell'obiettivo essenziale della politica comune della pesca.
- ¹⁰⁶ Poiché le misure amministrative adottate dalle autorità francesi non sono state attuate in maniera efficace, esse non sono tali da ridurre la gravità dell'inadempimento accertato.
- ¹⁰⁷ Tenendo conto di questi elementi, il coefficiente 10 (su una scala da 1 a 20) riflette quindi adeguatamente il grado di gravità dell'infrazione.
- ¹⁰⁸ Per quanto riguarda la durata dell'infrazione, basta constatare che essa è notevole, anche a partire dalla data di entrata in vigore del Trattato sull'Unione europea e non dalla data della pronuncia della citata sentenza 11 giugno 1991, Commissione/Francia (v., in questo senso, citata sentenza 4 luglio 2000, Commissione/Grecia, punto 98). Di conseguenza, il coefficiente 3 (su una scala da 1 a 3) proposto dalla Commissione appare adeguato.

- 109 La proposta della Commissione di moltiplicare un importo di base per un coefficiente 21,1, basato sul prodotto interno lordo della Repubblica francese e sul numero di voti di cui essa dispone in seno al Consiglio, costituisce una maniera adeguata di tener conto della capacità finanziaria di tale Stato membro pur mantenendo un divario ragionevole tra i diversi Stati membri (v. citate sentenze 4 luglio 2000, Commissione/Grecia, punto 88, e 25 novembre 2003, Commissione/Spagna, punto 59).
- 110 La moltiplicazione dell'importo di base di EUR 500 per i coefficienti 21,1 (per la capacità finanziaria), 10 (per la gravità dell'infrazione) e 3 (per la durata dell'infrazione) dà luogo ad un importo di EUR 316 500 al giorno.
- 111 Per quanto riguarda la periodicità della penalità, occorre tuttavia tener conto del fatto che le autorità francesi hanno adottato misure amministrative che potrebbero servire da quadro all'attuazione delle misure richieste per l'esecuzione della citata sentenza 11 giugno 1991, Commissione/Francia. Tuttavia, gli adeguamenti necessari rispetto alle prassi anteriori non potrebbero essere immediati e il loro impatto non potrebbe essere percepito subito. Ne consegue che l'eventuale accertamento della fine dell'infrazione potrebbe intervenire solo al termine di un periodo che consenta una valutazione d'insieme dei risultati ottenuti.
- 112 Alla luce di queste considerazioni, la penalità dev'essere inflitta non su base giornaliera, ma su base semestrale.
- 113 Tenuto conto di tutti gli elementi che precedono, occorre condannare la Repubblica francese a pagare alla Commissione, sul conto «Risorse proprie della Comunità europea», una penalità di EUR 182,5 x 316 500, ossia EUR 57 761 250, per ciascun semestre a partire dalla pronuncia della presente sentenza al termine del quale alla citata sentenza 11 giugno 1991, Commissione/Francia, non sia stata ancora data piena esecuzione.

Sull'imposizione di una somma forfettaria

- ¹¹⁴ In una situazione come quella che forma oggetto della presente sentenza, alla luce del fatto che l'inadempimento è persistito per un lungo periodo a partire dalla sentenza che lo ha inizialmente accertato e alla luce degli interessi pubblici e privati in questione, si impone la condanna al pagamento di una somma forfettaria (v. punto 81 della presente sentenza).
- ¹¹⁵ Viene operata un'equa valutazione delle circostanze particolari del caso di specie fissando in EUR 20 000 000 l'ammontare della somma forfettaria che la Repubblica francese dovrà pagare.
- ¹¹⁶ Occorre pertanto condannare la Repubblica francese a pagare alla Commissione, sul conto «Risorse proprie della Comunità europea», una somma forfettaria di EUR 20 000 000.

Sulle spese

- ¹¹⁷ Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, la Repubblica francese, rimasta soccombente, va condannata alle spese.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara e statuisce:

1) — Non avendo garantito un controllo delle attività di pesca conforme agli obblighi previsti dalle disposizioni comunitarie, e

— non avendo garantito che le infrazioni alla disciplina delle attività di pesca fossero perseguite conformemente agli obblighi previsti dalle disposizioni comunitarie,

la Repubblica francese non ha adottato tutti i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza 11 giugno 1991, causa C-64/88, Commissione/Francia, comporta ed è pertanto venuta meno agli obblighi che le incombono in forza dell'art. 228 CE.

2) La Repubblica francese è condannata a pagare alla Commissione delle Comunità europee, sul conto «Risorse proprie della Comunità europea», una penalità di EUR 57 761 250 per ciascun semestre a partire dalla pronuncia della presente sentenza al termine del quale alla citata sentenza 11 giugno 1991, Commissione/Francia, non sia stata ancora data piena esecuzione.

3) La Repubblica francese è condannata a pagare alla Commissione delle Comunità europee, sul conto «Risorse proprie della Comunità europea», una somma forfettaria di EUR 20 000 000.

4) La Repubblica francese è condannata alle spese.

Firme