SENTENZA DELLA CORTE
9 luglio 1991 *

Nella causa C-146/89,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. Robert Caspar Fischer, consigliere giuridico, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Guido Berardis, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

ricorrente,

sostenuta dalla

Repubblica francese, rappresentata dal sig. Jean-Pierre Puissochet, direttore degli affari giuridici presso il ministero degli Affari esteri, e dal sig. Claude Chavance, addetto principale dell'amministrazione centrale presso lo stesso ministero, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'ambasciata di Francia, 9, boulevard du Prince-Henri,

interveniente,

contro

Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, rappresentato inizialmente dalla sig.ra Susan J. Hay, del Treasury Solicitor's Department, e successivamente dal sig. H. A. Kaya, del pari del Treasury Solicitor's Department, in qualità di agenti, e dall'avv. Derrick Wyatt, barrister, con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'ambasciata del Regno Unito, 14, boulevard Roosevelt,

convenuto,

avente ad oggetto il ricorso diretto a far dichiarare che, applicando in talune zone, quanto alle modalità di pesca definite per le acque costiere del Regno Unito dal combinato disposto dell'allegato I e dell'art. 6, n. 2, del regolamento (CEE) del

* Lingua processuale: l'inglese.

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), nuove linee di base a maggiore distanza dalle coste di quelle che esistevano in data 25 gennaio 1983, il Regno Unito è venuto meno agli obblighi che gli incombono in forza del Trattato CEE,

LA CORTE,

composta dai signori O. Due, presidente, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, M. Díez de Velasco, presidenti di sezione, Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse e M. Zuleeg, giudici,

avvocato generale: C. O. Lenz
cancelliere: J. A. Pompe, vicecancelliere

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali delle parti svolte all'udienza del 9 gennaio 1991,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 19 febbraio 1991,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto introduttivo pervenuto nella cancelleria della Corte il 24 aprile 1989, la Commissione delle Comunità europee ha proposto, a norma dell'art. 169 del Trattato CEE, un ricorso diretto a far dichiarare che, applicando in alcune zone, quanto alle modalità di pesca definite per le acque costiere del Regno Unito dal combinato disposto dell'art. 6, n. 2, e dell'allegato I 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), nuove linee di base a maggior distanza dalle coste di quelle che esistevano in data 25 gennaio 1983, il Regno Unito è venuto meno agli obblighi che gli incombono a norma del Trattato.

2 Secondo le norme generali del diritto internazionale, codificate in particolare negli artt. 3, 4 e 11 della convenzione sulle acque territoriali e le zone contigue, firmata a Ginevra il 29 aprile 1958 (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 516, pag. 205, in prosieguo: la « convenzione sulle acque territoriali »), nonché negli artt. 5, 7 e 13 della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, firmata a Montego Bay il 10 dicembre 1982 (UN Doc A/CONF 62/122, con corrigenda, *Tractatenblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, 1983, n. 83, in prosieguo: la « convenzione sul diritto del mare »), la linea di base normale a partire dalla quale viene misurata l'estensione delle acque territoriali è la linea di bassa marea lungo la costa, quale è indicata sulle carte nautiche in grande scala ufficialmente riconosciute dallo Stato rivierasco (art. 3 della convenzione sulle acque territoriali e art. 5 della convenzione sul diritto del mare).

3 Laddove la carta presenti profonde insenature e rientranze o esista una catena di isole lungo la costa, nelle immediate vicinanze di quest'ultima può essere utilizzato il metodo delle linee di base rette che congiungono punti adeguati, onde tracciare la linea di base a partire dalla quale viene misurata l'estensione delle acque territoriali. Il tracciato delle linee di base rette non deve discostarsi dalla direzione generale della costa e i bracci di mare situati all'interno della linea devono essere sufficientemente collegati al dominio terrestre per essere sottoposti al regime delle acque interne. Le linee di base rette non devono essere tracciate verso le secche affioranti o a partire dalle stesse, costituite dalle alture naturali del terreno circondate dal mare, affioranti con la bassa marea e sommerse con l'alta marea, a meno che non vi siano stati costruiti fari o impianti simili permanentemente al di sopra del livello del mare o il tracciato di tali linee di base rette sia oggetto di un riconoscimento internazionle generale (artt. 4, nn. 1-3, della convenzione sulle acque territoriali e 7, nn. 1, 3 e 4, della convenzione sul diritto del mare).

4 Laddove le secche affioranti si trovino, interamente o in parte, ad una distanza dal continente o da un'isola che non supera la larghezza delle acque territoriali, la linea di bassa marea su tali secche può essere presa in considerazione in quanto linea di base per misurare la larghezza della acque territoriali. Qualora queste stesse secche affioranti si trovino interamente ad una distanza dal continente o da un'isola che supera la larghezza delle acque territoriali, esse non hanno proprie acque territoriali (artt. 11 della convenzione sulle acque territoriali e 13 della convenzione sul diritto del mare).

5 Prima dell'adesione del Regno Unito alla Comunità, i rapporti tra tale Stato e gli Stati membri della Comunità in materia di pesca erano in particolare disciplinati dalla convenzione sulla pesca, firmata a Londra il 9 marzo 1964 (*Recueil des traités Nations unies*, vol. 581, pag. 76, in prosieguo: la « Convenzione di Londra »). L'art. 2 di questa convenzione riconosce allo Stato rivierasco il diritto esclusivo di pesca e giurisdizione esclusiva in materia di pesca nella zona delle sei miglia marine misurate a partire dalla linea di base delle acque territoriali. A norma dell'art. 3 della stessa convenzione, nella zona compresa tra le sei e le dodici miglia il diritto di pesca è esercitato solo dallo Stato rivierasco nonché dalle altre parti contraenti i cui pescherecci hanno abitualmente praticato la pesca in tale zona tra il 1° gennaio 1953 ed il 31 dicembre 1962.

6 Per quanto riguarda il diritto comunitario, l'art. 2, n. 1, del regolamento (CEE) del Consiglio 20 ottobre 1970, n. 2141, relativo all'attuazione di una politica comune delle strutture nel settore della pesca (GU L 236, pag. 1), prescriveva che il regime applicato da ciascuno degli Stati membri all'esercizio della pesca nelle acque territoriali soggette alla propria sovranità od alla propria giurisdizione non potesse comportare disparità di trattamento nei confronti di altri Stati membri. Gli Stati membri erano in particolare tenuti a garantire la parità delle condizioni di accesso e di sfruttamento dei fondali situati in tali acque a tutti i pescherecci battenti bandiera di uno degli Stati membri e immatricolati nel territorio della Comunità.

7 L'art. 100 dell'Atto relativo alle condizioni di adesione e agli adattamenti dei Trattati, allegato al Trattato relativo all'adesione alla Comunità economica europea e alla Comunità europea dell'energia atomica del Regno di Danimarca, della Repubblica irlandese e del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord (GU 1972, L 73, pag. 14, in prosieguo: l'« Atto di adesione »), ha autorizzato gli Stati membri a derogare alle disposizioni dell'art. 2 del citato regolamento n. 2141/70 ed a limitare fino al 31 dicembre 1982 l'esercizio della pesca nelle acque soggette alla loro sovranità o giurisdizione, situate entro il limite delle sei miglia marine calcolate a partire dalle linee di base dello Stato membro rivierasco, alle navi da pesca la cui attività è tradizionalmente esercitata in tali acque partendo dai porti della zona geografica rivierasca (n. 1, primo comma). Veniva precisato che tale disposizione non pregiudicava discipline meno restrittive applicate all'atto dell'adesione (n. 1, secondo comma) e che, qualora uno Stato membro portasse i suoi limiti di pesca in determinate zone a dodici miglia marine, l'esercizio della pesca esistente al di qua delle dodici miglia non avrebbe dovuto subire un regresso rispetto alla situazione esistente al 31 gennaio 1971 (n. 3).

8 Il regolamento n. 2141/70 è stato sostituito in seguito dal regolamento (CEE) del Consiglio 19 gennaio 1976, n. 101, che istituisce una politica comune delle strutture nel settore della pesca (GU L 20, pag. 19), il cui art. 2 contiene disposizioni identiche a quelle del regolamento n. 2141/70 summenzionate. Tuttavia il settimo considerando del regolamento n. 101/76 ricorda che all'atto della sua applicazione si deve tenere conto delle deroghe di cui in particolare all'art. 100 dell'Atto di adesione.

9 L'art. 6 del citato regolamento del Consiglio n. 170/83 autorizza gli Stati membri a mantenere in vigore, fino al 31 dicembre 1992, il regime definito dall'art. 100 dell'Atto di adesione ed a estendere sino a dodici miglia il limite delle sei miglia previsto dallo stesso articolo. Ciononostante, le attività di pesca cui si applica tale regime sono soggette agli accordi di cui all'allegato I che fissa per ciascuno degli Stati membri le zone geografiche delle fasce costiere degli altri Stati membri dove tali attività sono esercitate nonché le specie cui esse si riferiscono.

10 Per quanto riguarda le acque costiere del Regno Unito, l'allegato I elenca una serie di zone comprese tra la linea delle sei miglia e quella delle dodici miglia nelle quali la Francia, l'Irlanda, la Repubblica federale di Germania, i Paesi Bassi e il Belgio possono esercitare determinate attività di pesca.

11 All'Atto della sua adesione alle Comunità, il Regno Unito disponeva di acque territoriali sino a tre miglia e si avvaleva di una zona di pesca esclusiva di dodici miglia, fatti salvi i tradizionali diritti di pesca di altri Stati, conformemente alle disposizioni della Convenzione di Londra. L'estensione delle sue acque territoriali è stata portata a dodici miglia dall'art. 1, n. 1, del Territorial Sea Act (legge sulle acque territoriali) del 1987. Tale disposizione stabilisce che le linee di base a partire dalle quali sono misurate le acque territoriali sono determinate dall'Order in Council (regio decreto). Il n. 4 dello stesso articolo rinvia in proposito al Territorial Waters Order in Council (decreto sulle acque territoriali) del 1964, e alle sue successive modifiche; tuttavia, il n. 5 del suddetto articolo precisa che, ogniqualvolta tali documenti si riferiscono alle acque territoriali adiacenti alle coste del Regno Unito, detto riferimento dev'essere interpretato in conformità all'art. 1 del Territorial Sea Act del 1987.

12 Il Territorial Waters Order in Council del 1964 dispone che la linea di base da prendere in genere in considerazione per misurare le acque territoriali è la linea di bassa marea che fiancheggia la costa o la costa di un'isola. A tal scopo vengono equiparati ad un'isola le secche affioranti, definite zone naturali di terreno affioranti, circondate dalle acque, che si trovano al di sotto del livello del mare in occasione delle alte maree primaverili, purché esse siano situate, in tutto o in parte, all'interno delle acque territoriali, quali queste sarebbero misurate indipendentemente dalle secche stesse.

13 Il Fishing Boats (European Economic Community) Designation Order (decreto sulla designazione delle navi da pesca: Comunità economica europea), che enumera le zone situate all'interno dei limiti di pesca del Regno Unito in cui i pescatori di altri Stati membri possono esercitare attività di pesca, riproduce l'elenco delle zone comprese tra le linee delle sei miglia e quelle delle dodici miglia che si trova nell'allegato I del citato regolamento n. 170/83. Vi è espressamente precisato che le linee di base da prendere in considerazione sono quelle definite conformemente al Territorial Waters Order in Council del 1964.

14 Con lettera 1° ottobre 1987 il governo del Regno Unito informava le autorità competenti in materia di pesca degli Stati membri interessati, nonché la Commissione, dell'entrata in vigore, il giorno stesso, del Territorial Sea Act. Esso segnalava in particolare che, a seguito dell'estensione delle acque territoriali, alcune secche affioranti che si trovano all'interno del limite delle dodici miglia avrebbero costituito ormai i punti a partire dai quali sarebbero state tracciate le linee di base delle acque territoriali, in relazione alle quali sarebbero state del pari misurate le zone di pesca delle sei e delle dodici miglia. I nuovi limiti erano indicati in alcune carte nautiche inviate alle autorità degli Stati membri interessati che venivano invitate a trasmettere le stesse carte alle organizzazioni di pescatori che avrebbero potuto essere riguardate dalla modifica. Veniva del pari annunciato che, durante un periodo di sensibilizzazione che sarebbe durato da due a tre mesi, l'ufficio per la tutela della pesca avrebbe segnalato la modifica a tutte le navi che pescassero entro i nuovi limiti; qualsiasi nave che fosse ricaduta ripetutamente nella stessa violazione avrebbe potuto essere bloccata ai fini di un procedimento a suo carico.

15 Il 27 ottobre 1987, a seguito delle proteste dei pescatori e delle autorità degli altri Stati membri interessati, la Commissione chiedeva al Regno Unito, nell'attesa di un esame approfondito della situazione, di non applicare la nuova disciplina alle navi

degli Stati membri che pescassero in zone in cui il diritto comunitario autorizza tali attività. Dopo alcuni scambi di opinioni tra il Regno Unito, il Belgio, la Francia e la Commissione, l'8 dicembre 1987 il governo del Regno Unito annunciava di aver impartito alle autorità competenti in materia di pesca l'istruzione di astenersi da qualsiasi atto che potesse inasprire il conflitto.

16 Con lettera 11 dicembre 1987, la Commissione invitava il governo del Regno Unito a presentare le sue osservazioni, a norma dell'art. 169 del Trattato. Con lettera di risposta 7 gennaio 1988, chiarita e rettificata l'11 ed il 19 gennaio successivi, il governo del Regno Unito contestava le tesi della Commissione, respingendone le censure. Il 9 giugno 1988 la Commissione emetteva il parere motivato di cui al suddetto articolo 169. Con lettere 29 luglio e 8 agosto 1988 il governo del Regno Unito comunicava di non potere accettare il parere motivato, né di conformarvisi.

17 Per una più ampia illustrazione degli antefatti del procedimento, nonché dei mezzi ed argomenti delle parti, si fa rinvio alla relazione di udienza. Questi elementi del fascicolo sono richiamati solo nella misura necessaria alla comprensione del ragionamento della Corte.

18 Si deve osservare, in via preliminare, che la Commissione non contesta la conformità delle nuove disposizioni britanniche alle norme del diritto internazionale relative alla delimitazione della acque territoriali ed al tracciato delle linee di base.

19 Va constatato inoltre che le parti controvertono sostanzialmente sull'interpretazione del combinato disposto dell'art. 6 e dell'allegato I del citato regolamento n. 170/83, che determinano le zone all'interno della linea delle dodici miglia in cui i pescatori di altri Stati membri possono esercitare alcune attività di pesca. La Commissione, sostenuta dal governo francese, assume che le zone che vi sono indicate, ed in particolare le zone comprese tra la linea delle sei miglia e quella delle dodici miglia nella acque costiere del Regno Unito, devono essere misurate a partire dalle linee di base quali esistevano il 25 gennaio 1983, data di adozione del suddetto regolamento n. 170/83. Per contro, secondo il governo del Regno Unito le linee di base da prendere in considerazione a questi fini sono quelle che esistono

in ogni dato momento, quali sono tracciate dallo Stato membro interessato conformemente al diritto internazionale.

20 Occorre pertanto che la Corte esamini gli argomenti addotti dalle parti a sostegno delle loro tesi. La Commissione basa sostanzialmente i suoi argomenti sull'economia generale del regolamento n. 170/83, sulle finalità perseguite dal legislatore comunitario e sulle conseguenze pratiche delle misure adottate dalle autorità britanniche. Il governo del Regno Unito basa i suoi argomenti sul testo delle disposizioni di cui trattasi, sui nessi fra di esse, sull'Atto di adesione e sulle convenzioni internazionali preesistenti, sulla prassi seguita in occasione delle precedenti modifiche della linee di base, sulla giurisprudenza della Corte relativa agli effetti dell'estensione delle zone di pesca nazionali nonché sulle difficoltà pratiche che deriverebbero dall'interpretazione suggerita dalla Commissione, in particolare per quanto riguarda la presentazione delle carte nautiche, l'attività dei servizi incaricati dell'applicazione del diritto comunitario in materia di pesca ed, infine, la gestione della cosiddetta zona « Shetland Area ».

Sull'economia generale del regolamento n. 170/83 e sulle finalità perseguite dal legislatore comunitario

21 La Commissione sostiene che in occasione dell'adozione del regolamento n. 170/83 il legislatore comunitario ha voluto compilare un elenco negoziato delle attività dei pescatori degli Stati membri diversi da quelli dello Stato rivierasco. Tali Stati membri non possono, modificando le loro linee di base, alterare unilateralmente la portata della tutela che il diritto comunitario accorda ad alcune attività di pesca, la cui natura dipenderebbe dalla situazione geografica delle acque in cui tali attività si esercitano. Orbene, l'applicazione alle zone definite dal regolamento n. 170/83 delle nuove disposizioni britanniche sulle acque territoriali avrebbe l'effetto di escludere i pescatori degli altri Stati membri da zone pescose e di agevole sfruttamento.

22 A questo proposito si deve in primo luogo osservare che il regolamento n. 170/83 sancisce un equilibrio accuratamente stabilito tra, da un lato, il regime dell'accesso esclusivo dei pescatori rivieraschi alle acque costiere, che esso proroga in deroga al principio della parità d'accesso ed autorizza ad estendere nelle zone situate all'interno della linea delle dodici miglia, e, dall'altro, la tutela di alcune attività dei pescatori di altri Stati membri nelle zone indicate nell'allegato I.

23 In secondo luogo occorre rilevare che tali attività sono evidentemente inseparabili dalla natura e dalla profondità dei fondali su cui le stesse si esercitano, nonché dalle condizioni generali dello spazio marino considerato, quali il profilo della costa circostante, la presenza di isole, di rocce o di secche, l'esistenza e le caratteristiche di fenomeni di marea e di correnti, le condizioni metereologiche prevalenti nella zona, lo stato di inquinamento delle acque od anche il transito dei pescherecci. Ne consegue che le finalità del regolamento n. 170/83 potrebbero essere compromesse se le zone in cui si esercitano le attività di pesca che esso definisce ed autorizza fossero spostate — nel caso di specie, talvolta di varie miglia — e comprendessero spazi caratterizzati da fondali, da condizioni naturali e da un'intensità di navigazione notevolmente diversi.

24 La portata dell'allegato I del suddetto regolamento non può quindi essere modificata dall'azione unilaterale di uno Stato membro. Del resto, la dichiarazione comune del Consiglio e della Commissione, iscritta nel verbale del Consiglio in occasione dell'adozione del regolamento n. 170/83 e versata agli atti, prevede che il suddetto allegato I sarà modificato, su richiesta, da un regolamento emanato dal Consiglio su proposta presentata dalla Commissione.

25 L'obiezione del governo del Regno Unito, secondo il quale il Territorial Sea Act del 1987, in quanto conforme alle norme del diritto internazionale, non può essere qualificato atto unilaterale, non può essere accolta. Il diritto internazionale si limita infatti ad autorizzare gli Stati membri ad estendere le loro acque territoriali fino a dodici miglia ed a tracciare, in alcune circostanze, le linee di base utilizzate per misurare l'estensione delle acque territoriali verso le secche che sono situate all'interno delle acque territoriali e a partire dalle stesse. Stando così le cose, la decisione di avvalersi delle facoltà derivanti dalle norme del diritto internazionale e di estendere gli effetti delle nuove disposizioni alla determinazione delle zone descritte nel citato allegato I è imputabile solo alle autorità britanniche, che hanno così unilateralmente modificato la portata delle disposizioni del regolamento n. 170/83.

Sulle conseguenze delle misure adottate dalle autorità britanniche

26 L'interpretazione del combinato disposto dell'art. 6 e dell'allegato I del regolamento n. 170/83 nel senso che gli stessi fanno riferimento alle linee di base come esse esistevano in data 25 gennaio 1983 è confermata dall'esame delle potenziali conseguenze delle misure adottate dalle autorità britanniche.

27 La Commissione e il governo francese hanno giustamente sottolineato che l'applicazione delle suddette misure avrebbe l'effetto di escludere i pescatori degli altri Stati membri dalle zone in cui hanno pescato fino ad ora, che sono situate nelle vicinanze delle coste, sono spesso caratterizzate dalla presenza di secche, sono in genere pescose, relativamente ridossate e lontane dalle rotte marittime più frequentate, e di respingere tali pescatori verso zone in cui, a causa di condizioni profondamente diverse, l'esercizio della pesca in genere è meno fruttuoso, se non addirittura impossibile.

28 Tale risultato sarebbe in contrasto con gli obiettivi del regolamento n. 170/83. In primo luogo, il regolamento mira appunto a salvaguardare le attività dei suddetti pescatori, nell'ambito di un complesso equilibrio tra tali attività e i diritti esclusivi riconosciuti temporaneamente ai pescatori rivieraschi. A questo proposito, è evidente che le nuove misure britanniche ridurrebbero l'effetto utile delle disposizioni del regolamento n. 170/83.

29 In secondo luogo, le suddette disposizioni sono del pari dirette a garantire la relativa stabilità delle attività di pesca, come è evidenziato dal quinto, sesto e settimo punto della motivazione del regolamento di cui trattasi. Quest'ultimo obiettivo sarebbe difficilmente raggiunto se gli Stati membri potessero modificare unilateralmente la natura e la portata delle attività dei pescatori di altri Stati membri.

30 Infine, come ha osservato il governo francese, i pescatori degli altri Stati membri interessati potevano già esercitare la loro attività nelle nuove zone definite dalle disposizioni britanniche. Tali zone si trovavano infatti oltre la linea delle dodici miglia quale esisteva in data 25 gennaio 1983 e non erano quindi soggette al regime di accesso esclusivo dei pescatori rivieraschi. Non vi sarebbe pertanto soltanto uno spostamento, ma anche una soppressione delle zone in cui venivano esercitate le attività dei pescatori degli altri Stati membri. Orbene, il regolamento di cui trattasi dev'essere interpretato in modo da evitare, per quanto sia possibile, siffatte conseguenze.

Sul testo dell'art. 6 e dell'allegato I del regolamento n. 170/83

31 Il governo del Regno Unito sostiene che il testo dell'art. 6 e dell'allegato I del regolamento n. 170/83, che fanno riferimento ai limiti delle sei e delle dodici mi-

glia senza altre precisazioni, può designare solo limiti misurati a partire dalle linee di base definite in ogni dato momento dallo Stato membro interessato, conformemente alle norme del diritto internazionale (« linee di base mobili »), e non a partire dalle linee di base quali esistevano all'atto dell'adozione del regolamento in esame (« linee di base fisse »).

32 La nozione di linee di base sarebbe utilizzata in moltissimi testi normativi comunitari, in cui, come riconosce la stessa Commissione, essa designerebbe invariabilmente linee di base mobili. Sarebbe difficile concepire che ciò non valga per il solo regolamento n. 170/83, il quale peraltro non conterrebbe alcun elemento in tal senso.

33 Infine, sempre ad avviso del governo del Regno Unito, il metodo del riferimento alle linee di base, necessariamente mobili, sarebbe del tutto inadeguato per determinare particolari zone marittime in modo immutabile. Il Consiglio, se avesse effettivamente inteso designare le fasce costiere comprese tra le sei e le dodici miglia adottando un metodo diverso da quello del riferimento a linee di base mobili, avrebbe utilizzato la tecnica delle linee tracciate tra punti di latitudine e di longitudine, come ha fatto nell'allegato II dello stesso regolamento n. 170/83 per delimitare la cosiddetta zona « Shetland Area », per la quale l'art. 7 prevede un sistema di licenze di pesca gestito dalla Commissione in nome della Comunità.

34 Nessuno degli argomenti addotti dal governo del Regno Unito risulta decisivo. Indubbiamente, come ha ammesso la stessa Commissione, sarebbe stato auspicabile che il Consiglio, nel far riferimento, nelle disposizioni controverse, alle linee di base, indicasse esplicitamente che queste ultime dovevano intendersi le linee di base quali esistevano alla data di adozione del regolamento. Tuttavia, la mancanza di siffatta precisazione non osta ad una interpretazione in tal senso, qualora quest'ultima sia l'unica interpretazione che consenta di raggiungere gli obiettivi perseguiti dal regolamento di cui trattasi.

35 Peraltro, la circostanza che altri testi normativi comunitari possano utilizzare la stessa nozione di linea di base con un significato diverso si spiega con il fatto che essi perseguono obiettivi diversi, relativi in genere alla conservazione delle risorse della pesca e non aventi alcun nesso con la tutela di alcune attività della pesca in determinate zone.

36 Infine, l'uso del sistema delle linee tracciate tra punti successivi di latitudine e di longitudine, suggerito dal governo del Regno Unito allo scopo di determinare regioni marittime immutabili, non è manifestamente adatto per definire le fasce costiere. Queste ultime devono seguire infatti fedelmente il profilo, spesso accidentato, del litorale, fatto salvo il ricorso alle linee di base rette laddove lo autorizzi il diritto internazionale, di modo che sarebbe necessario un elevatissimo numero di punti di latitudine e di longitudine e la delimitazione così effettuata sarebbe difficilmente comprensibile.

37 Ne discende che nessun elemento del combinato disposto dell'art. 6 e dell'allegato I del regolamento n. 170/83 osta a che le nozioni dei limiti delle sei e delle dodici miglia che vi figurano vadano interpretate nel senso che esse fanno riferimento a limiti misurati a partire dalle linee di base quali esistevano in data 25 gennaio 1983.

Sui nessi tra il regolamento n. 170/83, l'Atto di adesione e le convenzioni internazionali preesistenti

38 Il governo del Regno Unito fa valere che il regime di accesso esclusivo dei pescatori dello Stato rivierasco alle acque costiere situate all'interno della linea delle dodici miglia nonché quello delle attività dei pescatori di altri Stati membri, di cui all'art. 100 dell'Atto di adesione e alle disposizioni controverse del regolamento n. 170/83, hanno origine nel sistema previsto dalla Convenzione di Londra e negli accordi bilaterali stipulati tra gli Stati considerati per definire le attività tradizionali di pesca nella zona compresa tra la linea delle sei miglia e quella delle dodici miglia, il cui mantenimento era autorizzato dalla suddetta convenzione. Tutte le zone marittime indicate in tali atti sarebbero state definite in relazione a linee di base mobili. Orbene, disposizioni che, come quelle dell'art. 100 dell'Atto di adesione e del regolamento n. 170/83, hanno sostituito preesistenti disposizioni convenzionali devono essere interpretate alla luce di queste ultime, come ha fatto la Corte nella sentenza 23 novembre 1977, Enka (causa 38/77, Racc. pag. 2203). Si deve quindi concludere che le disposizioni del regolamento n. 170/83 fanno riferimento, come le disposizioni convenzionali precedenti, a linee di base mobili.

39 Il governo del Regno Unito osserva inoltre che All'atto dell'adesione gli Stati membri erano legittimati ad esercitare la loro sovranità o la loro giurisdizione in materia di pesca nella zona situata entro le dodici miglia, vuoi estendendo a dodici

miglia le loro acque territoriali, vuoi in base ai diritti riconosciuti allo Stato rivierasco dalla Convenzione di Londra. In entrambi i casi le zone costiere soggette all'esercizio di competenze derivanti dal diritto internazionale potevano essere determinate solo in relazione alle linee di base quali esistevano in ogni dato momento, conformemente al diritto internazionale. L'art. 100 dell'Atto di adesione, che era destinato ad applicarsi nelle zone soggette alla sovranità o alla giurisdizione degli Stati membri, nonché gli articoli del regolamento n. 170/83 che hanno prorogato il regime di tale atto fanno quindi necessariamente riferimento alle stesse linee di base mobili.

40 Per quanto riguarda il primo argomento, si deve rilevare che, anche se nella sentenza 23 novembre 1977, Enka, cui il governo del Regno Unito si è richiamato, la Corte ha interpretato un regolamento comunitario in modo conforme ad una convenzione internazionale di cui riproduceva in gran parte le disposizioni, i rapporti tra il regolamento n. 170/83 e la convenzione sulla pesca non giustificano un siffatto criterio. Infatti, mentre la Convenzione di Londra attribuiva diritti esclusivi di pesca allo Stato rivierasco, il regolamento n. 170/83 si basa sul principio opposto della parità di accesso per i pescatori comunitari alle risorse situate nelle acque soggette alla sovranità o alla giurisdizione degli Stati membri, fatte salve alcune deroghe temporanee.

41 Peraltro, le disposizioni della Convenzione di Londra, in vigore tra gli Stati membri originari fino al 31 gennaio 1971, sono state sostituite a partire da questa data, per quanto riguarda i rapporti tra tali Stati, col sistema di cui al citato regolamento n. 2141/70, che attribuiva ai pescatori comunitari un pari diritto d'accesso e di sfruttamento dei fondali situati nelle acque soggette alla giurisdizione o alla sovranità degli Stati membri, senza prevedere eccezioni per le acque costiere. Ne consegue che l'art. 100 dell'Atto di adesione, che ha ristabilito temporaneamente i diritti esclusivi dello Stato costiero nella zona delle sei miglia, fatti salvi i diritti particolari di pesca che potevano vantare gli Stati membri il 31 gennaio 1971, presenta indubbiamente alcuni nessi con la Convenzione di Londra, ma non può essere considerato una sua continuazione in sede comunitaria.

42 La discontinuità tra il regime della Convenzione di Londra e quello dell'Atto di adesione e del regolamento n. 170/83 è del pari attestata dal fatto che il primo sistema riconosceva, entro i limiti delle sei o delle dodici miglia, diritti esclusivi di pesca allo stato rivierasco, qualunque fossero i pescherecci utilizzati, mentre il se-

condo riserva alcune attività di pesca costiera ai soli pescherecci la cui attività si eserciti tradizionalmente in tali acque e a partire dai porti della zona geografica rivierasca.

43 Infine, il regolamento n. 170/83, a differenza dell'Atto di adesione, non menziona i diritti particolari di pesca esistenti in data 31 gennaio 1971, ma salvaguarda alcune attività di pesca che sono elencate dettagliatamente nell'allegato I e che non corrispondono necessariamente ai diritti di pesca degli Stati diversi dallo Stato rivierasco tutelati dalla Convenzione di Londra. Le disposizioni di questo regolamento non possono pertanto essere interpretate alla luce della suddetta convenzione.

44 Per quanto riguarda il secondo argomento, è sufficiente ricordare che, in base alla risoluzione approvata all'Aja il 30 ottobre 1976 e formalmente adottata dal Consiglio il 3 novembre 1976, gli Stati membri hanno esteso, a decorrere dal 1° gennaio 1977, i limiti delle loro zone di pesca a 200 miglia al largo delle loro coste prospicienti il Mare del Nord e l'Atlantico settentrionale. Di conseguenza, la zona delle dodici miglia definita in relazione alle linee di base esistenti il 25 gennaio 1983 si trova in ogni caso compresa in acque soggette alla giurisdizione o alla sovranità degli Stati membri, cosicché è escluso ogni conflitto con le norme del diritto internazionale.

45 Ne consegue che gli argomenti che il governo del Regno Unito desume dai nessi tra il regolamento n. 170/83, l'Atto di adesione e le convenzioni internazionali preesistenti non forniscono alcun elemento per cui si debba concludere che il combinato disposto dell'art. 6 e dell'allegato I del regolamento n. 170/83 faccia riferimento a linee di base mobili.

Sulla prassi degli Stati membri in materia di modifiche delle linee di base

46 Il governo del Regno Unito ricorda di aver proceduto dal 1972 a numerose modifiche delle linee di base per tener conto di fenomeni naturali e sostiene che la Francia, la Danimarca, la Repubblica federale di Germania e i Paesi Bassi hanno effettuato modifiche analoghe, in particolare in zone in cui i pescatori di altri Stati membri esercitano attività di pesca a norma del combinato disposto dell'art. 6 e

dell'allegato I del regolamento n. 170/83. Peraltro, il Belgio e l'Irlanda hanno esteso le loro acque territoriali rispettivamente nel 1987 e nel 1988 e sembra che le conseguenti modifiche delle linee di base abbiano avuto riflessi nel settore della pesca.

47 A questo proposito si deve ricordare anzitutto che, secondo la costante giurisprudenza della Corte (v., in particolare, sentenza 26 febbraio 1976, Commissione/Italia, causa 52/75, Racc. pag. 277), uno Stato membro non può giustificare l'inadempimento degli obblighi che gli incombono in forza del Trattato adducendo il fatto che anche altri Stati membri sarebbero venuti meno e verrebbero meno ai loro obblighi. Infatti, nell'ordinamento giuridico delineato dal Trattato l'attuazione del diritto comunitario ad opera degli Stati membri non può essere soggetta ad una condizione di reciprocità. Gli artt. 169 e 170 del Trattato prevedono i mezzi di ricorso adeguati per far fronte agli inadempimenti degli Stati membri quanto agli obblighi stabiliti dal Trattato.

48 Si deve poi osservare che, per quanto riguarda il Belgio, il regio decreto 28 gennaio 1988, relativo a misure nazionali integrative in materia di conservazione e di gestione delle risorse della pesca, che è stato prodotto dalla Commissione, precisa espressamente che è riservata alle navi battenti bandiera belga la pesca nelle acque territoriali che si estendono fino a dodici miglia dalle linee di base a partire dalle quali sono state misurate le acque territoriali al momento della realizzazione del regime comunitario della conservazione e della gestione delle risorse della pesca, vale a dire il 25 gennaio 1983.

49 Emerge infine dalla costante giurisprudenza della Corte (v., in particolare, sentenza 21 marzo 1991, Commissione/Italia, causa C-209/89, Racc. pag. I-1575), che il ricorso per inadempimento ha natura oggettiva e che soltanto la Commissione valuta l'opportunità della sua proposizione dinanzi alla Corte. La Commissione aveva quindi il diritto di astenersi dal promuovere procedimenti ex art. 169 del Trattato, qualora modifiche delle linee di base dovute a fenomeni naturali producessero solo effetti limitati sulle attività della pesca, e di decidere invece di proporre il presente ricorso a proposito di una modifica dovuta all'estensione delle acque territoriali, che comporta notevoli conseguenze sulle attività di pesca.

50 Non possono pertanto essere accolti gli argomenti relativi alla prassi degli Stati membri in materia di modifiche delle linee di base.

Sulla giurisprudenza della Corte riguardante le conseguenze dell'allargamento delle zone marittime degli Stati membri

51 Il governo del Regno Unito si richiama alla sentenza della Corte 16 febbraio 1978, Commissione/Irlanda (causa 61/77, Racc. pag. 417), per sostenere che ogni modifica delle acque territoriali degli Stati membri comporta automaticamente una modifica identica della sfera di applicazione dei regolamenti comunitari. Esso deduce che la modifica ad opera di uno Stato membro delle sue linee di base deve ripercuotersi automaticamente sui limiti della zona in cui i pescatori rivieraschi godono di un diritto esclusivo di pesca, fatte salve le attività dei pescherecci di altri Stati membri tutelate dalla normativa comunitaria.

52 Questo argomento dev'essere respinto. Come ha osservato l'avvocato generale nel punto 45 delle sue conclusioni, il regolamento del Consiglio 19 gennaio 1976, n. 101, relativo all'istituzione di una politica comune delle strutture nel settore della pesca (GU L 20, pag. 19), che è stato oggetto della citata sentenza 16 febbraio 1978, Commissione/Irlanda, istituisce un regime di attività della pesca che si applica indistintamente a tutti gli interessati e nell'ambito del quale non si pone alcun problema di salvaguardia di alcune attività di pesca. I criteri adottati dalla Corte in detta sentenza non possono quindi essere ripresi nella presente fattispecie.

Sulle difficoltà pratiche derivanti dalla presa in considerazione di due linee di base diverse

53 Ad avviso del governo del Regno Unito, la presa in considerazione delle linee di base quali esistevano il 25 gennaio 1983 per le sole esigenze delle attività di pesca tutelate dal combinato disposto dell'art. 6 e dell'allegato I del citato regolamento n. 170/83, mentre le linee di base mobili definite in base al diritto internazionale resterebbero in genere applicabili, comporterebbe vari inconvenienti pratici. In primo luogo, la presentazione delle carte nautiche subirebbe notevoli complicazioni. In secondo luogo, gli uffici incaricati dell'applicazione del diritto comunitario dovrebbero prendere in considerazione due delimitazioni diverse delle zone costiere. In terzo ed ultimo luogo, la gestione della cosiddetta zona « Shetland Area », soggetta ad un regime di licenze gestito dalla Commissione per conto della Comunità, rischierebbe di interferire con il regime della pesca costiera di cui all'art. 6 e all'allegato I. L'allegato II del regolamento n. 170/83 definirebbe in due

punti la predetta zona con riferimento alla linea delle dodici miglia a partire dalle linee di base proprio per evitare qualsiasi sovrapposizione tra i due regimi, che si verificherebbe invece se la linea presa in considerazione per delimitare la Shetland Area fosse la linea mobile, mentre la zona costiera fra le sei e le dodici miglia fosse definita in relazione a linee di base fisse.

54 Quanto al primo punto, è sufficiente rilevare che i mezzi della cartografia consentono di disegnare con estrema facilità carte nautiche in cui siano riportate due linee delle dodici miglia che si distanziano fra loro in alcuni punti. Sarà compito degli uffici cartografici britannici indicare nelle nuove carte che le linee di base quali esistevano il 25 gennaio 1983 vanno prese in considerazione ai fini dell'applicazione dell'art. 6 e dell'allegato I del regolamento n. 170/83.

55 Per quanto riguarda il secondo punto, la Commissione ha prodotto nel corso del presente procedimento il citato regio decreto belga 28 gennaio 1988, che fa appunto riferimento alle linee di base quali esistevano all'atto dell'adozione del regolamento n. 170/83. Non vi è alcun elemento dal quale risulti che l'applicazione di tale decreto abbia causato difficoltà alle autorità belghe competenti in materia di pesca. Peraltro, a seguito dell'esistenza di regimi di pesca diversi a seconda delle zone, l'esercizio dell'attività di sorveglianza costiera richiede in ogni caso un'estrema precisione da parte delle autorità competenti quando queste ultime debbono determinare le zone in cui si trovano i pescherecci sottoposti a controllo. Il governo del Regno Unito non ha potuto provare che la presa in considerazione delle linee di base quali esistevano il 25 gennaio 1983 richieda un livello di diligenza superiore a quello normalmente richiesto alle autorità competenti.

56 Infine, per quanto riguarda la cosiddetta « Shetland Area », il governo del Regno Unito giustamente sottolinea che si deve evitare ogni confusione e sovrapposizione tra il regime delle licenze di pesca contemplato per tale zona dall'art. 7 del regolamento n. 170/83 e il regime della pesca costiera definito dall'art. 6 dello stesso regolamento. Del resto a questo scopo nell'allegato II del suddetto regolamento il Consiglio, che ha in genere delimitato la Shetland Area con riferimento a punti di

latitudine e di longitudine, si è avvalso della linea delle dodici miglia misurata a partire dalle linee di base in due punti laddove il tracciato delle due zone rischiava di sovrapporsi.

57 Tuttavia, contrariamente a quanto sostiene il governo del Regno Unito, non deriva alcun rischio di interferenza tra i due regimi dal fatto che la zona costiera vicina alla Shetland Area sia delimitata in base alla linea delle dodici miglia misurata a partire dalle linee di base quali esistevano il 25 gennaio 1983, poiché la stessa linea delle dodici miglia dev'essere presa in considerazione nei due punti pertinenti per delimitare la Shetland Area. Tale zona infatti è oggetto di un regime dettato da specifiche esigenze di conservazione, che non possono variare a seguito di una modifica delle linee di base, in particolare qualora tale modifica sia indipendente da ogni fenomeno naturale, come nel caso di specie.

58 Ne consegue che sono infondati gli argomenti relativi alle difficoltà pratiche che comporterebbe la presa in considerazione di due linee di base diverse.

59 Dall'insieme delle considerazioni che precedono emerge che il combinato disposto dell'art. 6 e dell'allegato I del regolamento n. 170/83 dev'essere interpretato nel senso che esso fa riferimento alle linee di base quali esistevano il 25 gennaio 1983. La Corte constata quindi che applicando in alcune zone, quanto alle modalità di pesca definite per le acque costiere del Regno Unito dalle suddette disposizioni, nuove linee di base a maggior distanza dalle coste di quelle esistenti il 25 gennaio 1983 il Regno Unito è venuto meno agli obblighi che gli incombono in forza del Trattato.

Sulle spese

60 A norma dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese. Tuttavia, a tenore del n. 3 dello stesso articolo, la Corte può compensare in tutto od in parte le spese per motivi eccezionali. Nel caso di specie si deve tener conto del comportamento esemplare del Regno Unito, che ha

volontariamente sospeso l'applicazione delle misure censurate successivamente ai suoi colloqui con i governi di taluni Stati membri interessati e con la Commissione, senza che questi ultimi dovessero adire la Corte per ottenere provvedimenti provvisori. Ogni parte, compresa l'interveniente, sopporterà pertanto le proprie spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1) Applicando per alcune zone, quanto alle modalità di pesca definite per le acque costiere del Regno Unito dal combinato disposto dell'allegato I e dell'art. 6, n. 2, del regolamento (CEE) del Consiglio 25 gennaio 1983, n. 170, che istituisce un regime comunitario di conservazione e di gestione delle risorse della pesca, nuove linee di base a maggior distanza dalle coste di quelle esistenti in data 25 gennaio 1983, il Regno Unito è venuto meno agli obblighi che gli incombono in forza del Trattato CEE.

2) Ogni parte, compresa l'interveniente, sopporterà le proprie spese.

Due Mancini Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias

Díez de Velasco Slynn Kakouris

Joliet Schockweiler Grévisse Zuleeg

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 9 luglio 1991.

Il cancelliere

J.-G. Giraud

Il presidente

O. Due