RELAZIONE D'UDIENZA
presentata nella causa C-146/89 *

I — Antefatti

1. *Ambito normativo della controversia*

a) Diritto internazionale

L'art. 3 della convenzione sulle acque territoriali e la zona contigua, firmata a Ginevra il 29 aprile 1958 (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 516, pag. 205, in prosieguo: la « convenzione sulle acque territoriali »), entrata in vigore il 10 settembre 1964 e che vincola taluni Stati membri della Comunità, prescrive che in genere la linea di base normale che serve a misurare l'estensione delle acque territoriali è la linea di bassa marea che fiancheggia la costa, quale è indicata sulle carte nautiche in grande scala ufficialmente riconosciute dallo Stato rivierasco. In forza dell'art. 4, n. 1, della suddetta convenzione, nelle regioni in cui la linea costiera presenta profonde insenature e indentazioni, o se esiste una catena di isole lungo la costa, nelle immediate vicinanze di quest'ultima, può essere adottato il metodo delle linee di base rette per il collegamento di punti adeguati, onde tracciare la linea di base a partire dalla quale è misurata l'estensione delle acque territoriali. Il n. 3 dello stesso articolo precisa che le linee di base non sono tracciate verso i punti affioranti con la bassa marea a partire dagli stessi a meno che su tali punti non siano stati costruiti fari o impianti simili che si trovino in permanenza al di sopra del livello del mare.

L'art. 11, n. 1, della stessa convenzione, dopo aver definito le secche affioranti come « le alture naturali del terreno circondate dal mare e affioranti con la bassa marea, ma sommerse con l'alta marea », dispone che, qualora dette secche si trovino, totalmente o parzialmente, ad una distanza dal continente o da un'isola che non supera l'estensione delle acque territoriali, come linea di base per misurare l'estensione delle acque territoriali può essere adottata la linea di bassa marea su tali fondali. Per contro il n. 2 precisa che sono prive di proprie acque territoriali le secche affioranti che si trovino del tutto ad una distanza dal continente o da un'isola superiore all'estensione delle acque territoriali stesse.

La Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, firmata a Montego Bay il 10 dicembre 1992 (UN Doc A/CONF 62/122, con corrigenda; *Tractatenblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, 1983, n. 83), non ancora in vigore, contiene, negli artt. 5, 7, nn. 1 e 4, e 13, disposizioni in sostanza analoghe a quelle sin qui riportate.

La convenzione sulla pesca, firmata a Londra il 9 marzo 1964 (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 581, pag. 76, in prosieguo: la « Convenzione di Londra »), dopo un periodo di applicazione provvisoria a decorrere dal 18 marzo 1964, è entrata in vigore il 15 marzo 1966. Fra il 1964 ed il 1971 essa è stata ratificata o approvata da

* Lingua processuale: l'inglese.

tutti gli Stati che sono attualmente membri della Comunità, fatta eccezione per il Lussemburgo e la Repubblica ellenica. In forza dell'art. 1, ogni parte contraente riconosce alle altre parti il diritto di istituire il regime di pesca definito dagli artt. 2-6 della stessa convenzione, fatta salva la facoltà di mantenere in vigore il regime esistente alla data del 9 marzo 1964, se quest'ultimo è più favorevole alla pesca degli altri paesi. L'art. 2 riconosce allo Stato rivierasco il diritto esclusivo di pesca e giurisdizione esclusiva in materia di pesca nella zona di sei miglia misurate a partire dalla linea di base delle acque territoriali.

A termini dell'art. 3 della suddetta convenzione:

« Nella zona compresa tra le sei e le dodici miglia misurate a partire dalla linea di base delle acque territoriali, 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 e il 31 dicembre 1962 ».

L'art. 6 precisa che ogni linea di base retta che venga tracciata da una parte contraente deve essere conforme alle norme del diritto internazionale e, in particolare, alle disposizioni della convenzione sulle acque territoriali. A norma del combinato disposto dell'art. 12 e dell'allegato I, la convenzione si applica, per quanto riguarda il Regno Unito, alle acque adiacenti a tutte le coste, comprese quelle dell'isola di Man e delle isole anglo-normanne.

Si deve infine ricordare che, a tenore dell'art. 10:

« Nessuna disposizione della presente convenzione può ostare al mantenimento in vigore o all'istituzione di un regime particolare in materia di pesca:

a) tra gli Stati membri della Comunità economica europea e gli Stati ad essa associati;

(...)

d) tra la Francia e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord per quanto riguarda la baia di Granville e le isole Minquiers e Ecréhou;

(...) ».

Sono stati stipulati in seguito numerosi accordi bilaterali tra gli Stati firmatari della Convenzione di Londra allo scopo di individuare le attività della pesca abitualmente esercitate di cui trattasi nell'art. 3.

Per quanto riguarda i rapporti tra il Regno Unito e la Francia, il regime generale della pesca è stato definito mediante la convenzione per la delimitazione delle zone di pesca sulle rispettive carte dei due paesi, sottoscritta a Parigi il 2 agosto 1839 (*British and Foreign State Papers 1838-1839*, vol. XXVII, pag. 983), completata, in particolare, col regolamento generale sui doveri e sugli obblighi dei pescatori nei mari situati tra le coste dei due paesi, firmato a Londra il 24 maggio 1843 (*British and Foreign State Papers 1842-1843*, vol. XXXI, pag. 165), con la di-

chiarazione riguardante i limiti della zona riservata alla pesca francese nella baia di Granville, firmata a Londra il 20 dicembre 1928 (*Recueil des traités de la Société des nations*, vol. LXXXVI, pag. 429), con l'accordo riguardante i diritti di pesca nei paraggi delle isole Ecréhou e Minquiers, firmato a Londra il 30 gennaio 1951 (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 121, pag. 97), con la succitata Convenzione di Londra e, infine, con lo scambio di note costitutive di accordo volto a precisare, rispetto alla Convenzione di Londra, il ruolo di taluni precedenti accordi relativi alla pesca (Londra, 10 aprile 1964, *Recueil des traités des Nations unies*, vol. 648, pag. 73).

b) Diritto comunitario

In forza dell'art. 7, primo comma, del Trattato CEE, nel campo di applicazione del presente Trattato e senza pregiudizio delle disposizioni particolari dallo stesso previste, è vietata ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità.

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), stabiliva che il regime applicato da ciascuno degli Stati membri all'esercizio della pesca nelle acque marittime soggette alla propria sovranità o alla propria giurisdizione non potesse comportare differenze di trattamento nei confronti di altri Stati membri. Era compito degli Stati membri, in particolare, assicurare a tutte le navi da pesca che battono bandiera di uno degli Stati membri e immatricolate nel territorio della Comunità parità di condizioni di accesso e di sfruttamento dei fondali situati in tali acque. L'art. 3 dello stesso regolamento imponeva agli Stati membri di notificare agli altri Stati membri e alla Commissione le modifiche che intendessero apportare al regime di pesca definito in applicazione del citato art. 2.

L'art. 100 dell'Atto relativo alle condizioni di adesione e gli adeguamenti 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 »), dispone che:

1) In deroga alle disposizioni dell'art. 2 del regolamento (CEE) n. 2141/70 relativo all'attuazione di una politica comune delle strutture nel settore della pesca, gli Stati membri della Comunità sono autorizzati a limitare fino al 31 dicembre 1982 l'esercizio della pesca nelle acque soggette alla loro sovranità o giurisdizione, situate entro un limite di 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; tuttavia le navi da pesca delle altre regioni della Danimarca possono continuare a esercitare la loro attività nelle acque della Groenlandia al più tardi sino al 31 dicembre 1977.

Gli Stati membri, se fanno ricorso a tale deroga, non possono disciplinare la pesca in dette acque in maniera meno restrit-

tiva di quella effettivamente applicata al momento dell'adesione.

2) Le disposizioni del paragrafo 1 e dell'art. 101 non pregiudicano i diritti particolari di pesca che ciascuno degli Stati membri originari o dei nuovi Stati membri poteva vantare alla data del 31 gennaio 1971 nei confronti di uno o più altri Stati membri; gli Stati membri possono valersi di tali diritti fintantoché il regime di deroga resta in vigore nelle zone in questione. Tuttavia per quanto concerne le acque della Groenlandia i diritti particolari spirano alle date per essi previste.

3) 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 deve essere continuato in modo che non si verifichi un regresso in materia rispetto alla situazione esistente al 31 gennaio 1971 ».

Dopo l'adesione del Regno di Danimarca, dell'Irlanda e del Regno Unito, il regolamento n. 2141/70 è stato sostituito col regolamento (CEE) del Consiglio 19 gennaio 1976, n. 101, relativo all'attuazione di una politica comune delle strutture nel settore della pesca (GU L 20, pag. 19), che contiene, negli artt. 2 e 3, disposizioni identiche a quelle del regolamento n. 2141/70 innanzi menzionate. Tuttavia, il settimo 'considerando' del regolamento n. 101/76 ricorda che, all'atto dell'applicazione di tale testo normativo, si deve tenere conto delle deroghe previste in particolare dall'art. 100 dell'Atto di adesione.

L'art. 6 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), modificato in base all'art. 26 e all'allegato I, capitolo XV, n. 8, dell'Atto relativo alle condizioni di adesione del Regno di Spagna e della Repubblica portoghese e agli adeguamenti dei Trattati (GU 1985, L 302, pag. 23), così recita:

« 1. A partire dal 1° gennaio 1983 e fino al 31 dicembre 1992, gli Stati membri sono autorizzati a mantenere il regime definito dall'art. 100 dell'Atto di adesione del 1972 e ad estendere sino a dodici miglia marine, per tutte le acque soggette alla loro sovranità o alla loro giurisdizione, il limite di sei miglia previsto dall'articolo suddetto.

2. Oltre alle attività esercitate a titolo di rapporti di vicinato esistenti tra gli Stati membri, le attività di pesca ai sensi del regime stabilito al paragrafo 1 del presente articolo, sono praticate conformemente agli accordi di cui all'allegato I del presente regolamento, che fissa per ciascuno degli Stati membri le regioni geografiche nelle fasce costiere degli altri Stati membri dove tali attività sono esercitate, nonché le specie cui si riferiscono ».

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 in cui vengono riconosciuti diritti di pesca per la specie indicate, rispettivamente alla Francia, all'Irlanda, alla Repubblica federale di Germania, ai Paesi Bassi e al Belgio.

2. *Origine e svolgimento della lite*

Con l'art. 1, n. 1, lett. a), del Territorial Sea Act (legge sulle acque territoriali) del 1987, l'estensione delle acque territoriali adiacenti alle coste del Regno Unito è stata portata a dodici miglia. L'art. 1, n. 1, lett. b), dello stesso testo normativo dispone che le linee di base a partire dalle quali vengono misurate le acque territoriali sono stabilite con l'Order in Council (regio decreto). A questo scopo, il n. 4 dello stesso articolo rinvia al Territorial Waters Order in Council (decreto sulle acque territoriali) del 1964 e al Territorial Waters (Amendment) Order in Council (decreto recante modifica del decreto sulle acque territoriali) del 1979, mentre il n. 5 precisa che ogni volta che tali documenti fanno riferimento alle acque territoriali adiacenti alle coste del Regno Unito tale riferimento va interpretato in conformità all'art. 1 del Territorial Sea Act del 1987.

L'art. 2, n. 1, del 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. Il n. 2 dello stesso articolo equipara ad un'isola, ai fini dell'applicazione del n. 1, le secche affioranti (definite dall'art. 5, n. 1, come zone naturali di terreno affiorante, circondate dalle acque, che sono sommerse in occasione delle alte maree primaverili), purché siano situate, in tutto o in parte, all'interno delle acque territoriali quali misurate indipendentemente dalle secche.

Il Fishing Boats (European Economic Community) Designation Order (decreto sulla designazione delle navi da pesca: Comunità economica europea) del 1983, che stabilisce 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, nel suo allegato, l'elenco delle zone comprese tra la linea delle sei e quella delle dodici miglia, a partire dalle linee di base, contenuto nell'allegato I del regolamento n. 170/83. L'art. 2, n. 1, primo comma, precisa che le linee di base da prendere in considerazione sono quelle definite in conformità al Territorial Waters Order in Council del 1964.

Con lettera 1° ottobre 1987 il governo del Regno Unito informava la Commissione dell'entrata in vigore nella stessa data del Territorial Sea Act. Esso comunicava che, per effetto dell'estensione delle acque territoriali, alcune secche affioranti che si trovano all'interno del limite delle dodici miglia avrebbero costituito d'allora in poi i punti di base a partire dai quali sarebbero state misurate tutte le zone marittime calcolate con riferimento alle linee di base delle acque territoriali, comprese le stesse acque territoriali e le zone di pesca delle sei e delle dodici miglia. La lettera informava che tali modifiche erano state descritte in una nota indirizzata agli operatori nel settore della pesca, di cui era allegata una copia, e che gli Stati membri e altri paesi interessati ne erano stati informati tramite le loro capitali.

Le autorità competenti in materia di pesca degli Stati membri interessati ricevevano — a quanto pare — delle lettere, sempre in data 1° ottobre, contenenti informazioni più dettagliate, nonché alcune carte con i nuovi limiti, unitamente all'invito a trasmettere tali

carte alle organizzazioni di pescatori i cui membri potessero essere interessati a tali modifiche. Le autorità britanniche rendevano del pari noto che erano state impartite istruzioni al proprio ufficio per la tutela della pesca al fine di segnalare detti cambiamenti ad ogni nave che pescasse illegalmente all'interno dei nuovi limiti. Il periodo di sensibilizzazione doveva durare da due a tre mesi; qualsiasi nave che fosse ricaduta ripetutamente nella stessa violazione avrebbe potuto essere bloccata onde consentire l'espletamento di un procedimento.

A partire dal 1° ottobre 1987 le autorità britanniche competenti in materia di pesca cominciavano ad impedire ai pescatori degli altri Stati membri l'accesso alle zone che si trovavano ormai dal lato della terraferma rispetto alla linea delle sei miglia. Ciò suscitava proteste da parte dei pescatori e delle autorità degli Stati membri interessati.

Con telex 27 ottobre 1987 la Commissione chiedeva al Regno Unito, nell'attesa di un esame dettagliato della situazione e dell'adozione di adeguati provvedimenti da parte della Commissione stessa, di non applicare la nuova normativa qualora le navi da pesca degli altri Stati membri esercitassero la pesca in zone in cui la normativa comunitaria autorizza siffatte attività. Vi erano successivamente scambi di opinioni tra la Commissione, il Regno Unito, il Belgio e la Francia. A seguito di tali colloqui l'8 dicembre 1987 il governo del Regno Unito annunciava alla Camera dei comuni che il ministro della Pesca aveva impartito alle autorità incaricate di far rispettare la normativa in materia di pesca istruzioni di astenersi da ogni misura che potesse inasprire o estendere il conflitto fino a quando non fosse stato risolto il problema giuridico.

Con lettera 11 dicembre 1987 la Commissione, dopo aver osservato che la comunicazione delle nuove misure nazionali aventi ripercussioni sul regime della pesca nelle acque territoriali soggette alla giurisdizione degli Stati membri è obbligatoria a norma degli artt. 2, n. 2, e 3 del regolamento n. 101/86, esponeva alle autorità britanniche gli effetti delle nuove misure. Pur ammettendo la competenza degli Stati membri a definire, conformemente al diritto internazionale, le loro acque territoriali nonché le linee di base a partire dalle quali dette acque sono misurate, la Commissione era dell'opinione che l'applicazione delle nuove linee di base al regime stabilito dall'art. 6 del regolamento n. 101/76 implicasse talune conseguenze in contrasto con il diritto comunitario. La Commissione sosteneva peraltro che l'estensione della zona delle dodici miglia riduceva le zone in cui era possibile pescare pesci imputabili alle quote attribuite dai regolamenti comunitari e rischiava in questo modo di pregiudicare l'utilizzazione di tali quote. La Commissione invitava pertanto il governo del Regno Unito a presentare le sue osservazioni al riguardo, a norma dell'art. 169 del Trattato.

Con lettera di risposta 7 gennaio 1988, chiarita e modificata con lettere 11 e 19 gennaio, il governo del Regno Unito menzionava comunicazioni informali indirizzate ai servizi della Commissione sin dal gennaio 1987, vale a dire precedentemente all'adozione delle nuove misure ed anche alla loro presentazione, che non avevano suscitato alcuna reazione sfavorevole da parte della Commissione. Per quanto riguarda gli effetti delle nuove misure, il Regno Unito contestava le tesi della Commissione e ne respingeva gli addebiti.

Il 9 giugno 1988 la Commissione inviava al Regno Unito il parere motivato di cui all'art. 169 del Trattato. Essa sosteneva che le comunicazioni informali trasmesse dalle autorità britanniche precedentemente al 1° ottobre 1987 non potevano essere considerate una comunicazione ex art. 3 del regolamento n. 101/76, e pertanto il Regno Unito era venuto meno agli obblighi derivanti dagli artt. 2, n. 2, e 3 del suddetto regolamento. La Commissione teneva fermo l'addebito relativo all'incompatibilità tra le misure adottate dal Regno Unito e gli obblighi che gli incombono a norma dell'art. 6, n. 2, e dell'allegato I del regolamento n. 170/83. Quanto alle misure applicate tra il limite precedente e quello delle dodici miglia, la Commissione si riservava di esaminarne la compatibilità con il diritto comunitario.

Con lettera 29 luglio 1988, modificata con la nuova lettera 8 agosto 1988, il governo del Regno Unito anzitutto dichiarava di essere sorpreso in ordine all'addebito della Commissione relativo alla mancata notifica delle modifiche al regime della pesca. Il punto di vista espresso nel parere motivato andava manifestamente oltre quanto era riportato nella lettera di diffida 11 dicembre 1987. Inoltre, il Regno Unito aveva informato più volte la Commissione della sua intenzione di estendere le acque territoriali nonché degli effetti delle nuove misure sulle linee di base e sulle attività di pesca. Il governo del Regno Unito respingeva inoltre gli addebiti formulati dalla Commissione relativi alla compatibilità delle nuove disposizioni nazionali con il regime della pesca definito dall'art. 6, n. 2, e dall'allegato I del regolamento n. 170/83. Di conseguenza, il governo del Regno Unito non poteva accettare il parere motivato né conformarvisi.

II — Fase scritta e conclusioni delle parti

Il ricorso della Commissione è stato registrato nella cancelleria della Corte il 24 aprile 1989.

Con ordinanza 4 ottobre 1989 la Repubblica francese è stata ammessa ad intervenire a sostegno delle conclusioni della ricorrente. Quanto al resto, la fase scritta si è svolta ritualmente.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

La *Commissione delle Comunità europee* chiede che la Corte voglia:

— dichiarare che applicando in alcune zone, quanto alle modalità della pesca definite per le acque costiere del Regno Unito mediante il combinato disposto dell'allegato I e dell'art. 6, n. 2, del regolamento n. 170/83, nuove linee di base a maggior distanza dalle coste di quelle che erano in vigore il 25 gennaio 1983, il Regno Unito è venuto meno agli obblighi che gli incombono in forza delle suddette disposizioni;

— condannare il Regno Unito alle spese.

La *Repubblica francese* chiede che la Corte voglia:

— dichiarare che, applicando in alcune zone, quanto alle modalità della pesca definite per le acque costiere del Regno Unito mediante il combinato disposto dell'allegato I e dell'art. 6, n. 2, del regolamento n. 170/83, nuove linee di base a maggior distanza dalla costa di quelle che erano in vigore il 25 gennaio 1983, il Regno Unito è venuto meno agli obblighi che gli incombono in forza delle suddette disposizioni;

— condannare il Regno Unito alle spese, comprese quelle dell'interveniente.

Il *Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord* chiede che la Corte voglia:

— respingere il ricorso;

— condannare la ricorrente alle spese.

III — Mezzi ed argomenti delle parti

La *Commissione*, dopo aver ricordato che l'art. 3 del regolamento n. 101/76 impone agli Stati membri di notificare agli altri Stati membri e alla Commissione le modifiche che essi prevedono di apportare al regime di pesca definito dall'art. 2, osserva che la lettera 1° ottobre non era una notifica effettuata in tempo utile e non esponeva del resto chiaramente le conseguenze delle misure adottate dal Regno Unito per l'applicazione delle modalità previste dall'art. 6 del regolamento n. 170/83. Inoltre, tenuto conto della loro natura deliberatamente informale, le lettere inviate nel gennaio 1987 dal Regno Unito ad alcuni funzionari della Commissione non possono essere considerate notifiche in debita forma. Ciononostante la Commissione, per tener conto dell'intenzione espressa dal Regno Unito di risolvere in via amichevole la controversia nel suo insieme, rinuncia a sollevare tale questione nel presente procedimento.

Per quanto riguarda la compatibilità delle misure controverse con l'art. 6 e con l'allegato I del regolamento n. 170/83, la Commissione sostiene che tali disposizioni, in quanto autorizzano gli Stati membri a mantenere in vigore le modalità definite dall'art. 100 dell'Atto di adesione, pur estendendo fino a dodici miglia il limite delle sei miglia di cui al predetto art. 100, costituiscono una deroga temporanea al principio generale di non discriminazione, quale è sancito dall'art. 7 del Trattato ed applicato, per il settore della pesca, dall'art. 2 del regolamento n. 2141/70, sostituito in seguito con l'art. 2 del regolamento n. 101/76.

Il sistema previsto dall'art. 100 si compone di due parti inseparabili fra loro: gli Stati membri, in qualsiasi luogo in cui intendano avvalersi del loro diritto di limitare la parità di trattamento e, in particolare, la parità di accesso e di sfruttamento dei fondali situati nelle acque marittime soggette alla loro giurisdizione, sono tenuti a rispettare i diritti particolari di pesca e le attività riguardanti la pesca di cui gli altri Stati membri potevano avvalersi in data 31 gennaio 1971. Prima del 1983 i diritti e le attività della pesca che dovevano essere rispettati non erano

stati definiti con maggiore precisione. L'allegato I del regolamento n. 170/83 costituisce un importante nuovo elemento in quanto redige un inventario, basato sulla situazione esistente il 31 gennaio 1971, insieme però a varie modifiche negoziate dei diritti e delle attività tutelate.

In quanto inventario negoziato, ridefinito e codificato, l'allegato si riferisce necessariamente alle zone geografiche quali erano definite all'atto dell'adozione del regolamento, vale a dire il 25 gennaio 1983. Poiché i limiti di tali zone geografiche sono calcolati a partire dalle linee di base degli Stati rivieraschi interessati, le fasce costiere menzionate nell'allegato devono essere misurate a partire dalle linee di base quali si presentavano il 25 gennaio 1983.

La Commissione non contesta che il tracciato delle linee di base resta di competenza degli Stati membri. Tuttavia respinge la tesi del Regno Unito secondo cui gli Stati membri potrebbero, cambiando le loro linee di base, modificare unilateralmente la natura delle attività di pesca tutelate in forza del diritto comunitario. Il contenuto sostanziale di tali attività dipende infatti dalla situazione geografica delle acque in cui le attività vengono esercitate. Orbene, le nuove misure adottate dal Regno Unito hanno impedito ai pescatori di altri Stati membri l'accesso ai fondali di pesca più vicini alla costa, in cui gli stessi pescatori erano precedentemente autorizzati a pescare e che spesso sono più pescosi e di più agevole sfruttamento.

La tesi del Regno Unito, che si richiama allo scopo del regolamento n. 170/83, onde sostenere che l'art. 6 e l'allegato I prorogano un regime di diritti particolari di pesca che si applicano a fasce costiere tracciate a partire da linee di base mobili, è in contrasto con il testo e l'economia di tali disposizioni. In primo luogo, il testo di tali disposizioni non fa menzione di diritti particolari di pesca, ma di attività di pesca, e dà una definizione completa del contenuto di tali attività specificando le zone geografiche e le specie interessate nonché eventuali restrizioni stagionali. In secondo luogo, l'allegato I costituisce una deroga, per un periodo di dieci anni, al principio fondamentale di non discriminazione e di parità delle condizioni d'accesso, in cambio dell'osservanza da parte degli Stati rivieraschi dei diritti e delle attività di pesca di cui altri Stati membri potevano avvalersi precedentemente. A questo scopo le suddette disposizioni ripartiscono dettagliatamente le attività di pesca nelle acque costiere per tutto il decennio 1983-1992 e costituiscono un elemento molto importante dell'accordo complessivo raggiunto in seno al Consiglio sulla ripartizione di tutte le risorse di pesca, compresa l'attribuzione delle quote di cattura.

Gli Stati membri rivieraschi non possono modificare unilateralmente tale ripartizione accuratamente equilibrata, neppure modificando le loro linee di base. Anche se le stesse sono determinate in conformità al diritto internazionale, tale diritto non può impedire alla Comunità di stabilire che per l'applicazione delle modalità di pesca di cui all'allegato I del regolamento n. 170/83 le zone geografiche siano calcolate a partire dalle linee di base quali esistevano in una data determinata. Peraltro, quando è stato adottato il regolamento n. 170/83, il Consiglio e la Commissione in una loro dichiarazione comune, il cui testo è versato agli atti, avevano riconosciuto che l'allegato I sarebbe stato modificato, a richiesta congiunta degli Stati membri direttamente interessati, con un regolamento emanato dal Consiglio su proposta presentata dalla Commissione.

La Commissione non comprende quale relazione possa esservi tra la sentenza 16 febbraio 1978, Commissione/Irlanda (causa 61/77, Racc. pag. 417), citata dal governo del Regno Unito, e il presente procedimento. Essa non nega che gli Stati membri possano estendere la loro giurisdizione in materia di pesca modificando le loro linee di base conformemente al diritto internazionale, né che tale azione estenda automaticamente l'ambito di applicazione del regolamento n. 101/76. Tuttavia, l'allegato I del regolamento n. 170/83 si riferisce solo ad alcune acque costiere soggette alla giurisdizione degli Stati membri e nulla può impedire alla Comunità di definire tali acque in relazione alle linee di base esistenti in una data determinata.

È vero che vari testi normativi comunitari menzionano l'espressione « linee di base ». Cionondimeno, la Commissione non sostiene che ognuna di queste menzioni si riferisca necessariamente alle linee di base quali esistevano al momento dell'adozione di detti testi. Al contrario, essa ammette che i testi normativi comunitari in materia di pesca fanno di regola riferimento alle linee di base esistenti nel momento considerato, conformemente alle norme del diritto internazionale. Ciò non varrebbe solo per l'applicazione delle modalità di cui all'art. 6 e all'allegato I del regolamento n. 170/83, a causa della natura particolare del sistema creato con tali disposizioni. La stessa frequenza delle modifiche delle linee di base per ragioni naturali, su cui attira l'attenzione il governo del Regno Unito, rafforza l'assunto secondo cui il mantenimento in vigore nell'ambito di tale regolamento delle linee di base in vigore il 25 gennaio 1983 risponderebbe maggiormente agli interessi dei pescatori interessati, dal punto di vista tanto della certezza del diritto e delle esigenze pratiche quanto della stabilità economica e operativa delle attività di pesca tutelate.

In questo contesto il Regno Unito non può far valere le disposizioni della Convenzione di Londra. Secondo una giurisprudenza costante, nei rapporti tra gli Stati membri il diritto comunitario prevale sull'insieme dei diritti e degli obblighi cui tali Stati potevano richiamarsi in base ad accordi internazionali interni (sentenze 14 ottobre 1980, Burgoa, causa 812/79, Racc. pag. 2787, e 8 dicembre 1981, Crujeiras Tome e a., cause riunite 180/80 e 226/80, Racc. pag. 2997). Inoltre, lo stesso principio è espressamente riconosciuto dall'art. 10 della Convenzione di Londra. Se invece la tesi britannica consiste piuttosto nel sostenere che la Convenzione di Londra è rilevante quanto all'interpretazione delle disposizioni del regolamento n. 170/83, per il motivo che le attività di pesca salvaguardate da tale regolamento risalgono alle attività di pesca abituali riconosciute in base all'art. 3 della Convenzione di Londra, la Commissione sostiene che il regime comunitario di accesso alle acque e alle risorse è basato su principi diametralmente opposti a quelli della suddetta convenzione.

La convenzione è informata infatti al principio della giurisdizione dello Stato rivierasco in materia di pesca nelle acque costiere, mentre i diritti di pesca di altri Stati membri costituiscono un'eccezione. Il diritto comunitario è basato invece sul principio della parità di accesso e di trattamento per tutti gli Stati membri in tutte le acque territoriali. In tale sistema la deroga non consiste più nel diritto particolare di pesca di altri Stati membri, ma nel diritto degli Stati rivieraschi di riservare alcune acque costiere alle attività dei pescatori locali. Tale deroga ha natura temporanea ed è attenuata dall'obbligo per lo Stato membro rivierasco di rispettare i diritti particolari di pesca e l'attività della pesca degli altri Stati membri quali esistevano al 31 gennaio 1971.

È possibile che le attività così protette trovino la loro origine nelle attività di pesca riconosciute in base all'art. 3 della Convenzione di Londra e definite da accordi bilaterali stipulati, per quanto riguarda la presente fattispecie, tra il Regno Unito e vari Stati membri. Tuttavia, dopo l'adesione del Regno Unito tali attività non sono più disciplinate da tali disposizioni convenzionali e dai principi ad esse inerenti (come quello relativo alla mobilità delle linee di base), quanto piuttosto dal regime comunitario istituito con l'art. 100 dell'Atto di adesione. In tale ambito l'accesso preferenziale alle acque costiere deve essere oggetto di un'interpretazione restrittiva, poiché costituisce una deroga al principio fondamentale della parità di accesso.

Ne discende che la Convenzione di Londra e il principio delle linee di base mobili non possono risultare utili ai fini dell'interpretazione del regime delle attività della pesca di altri Stati membri nelle acque costiere del Regno Unito. La fondatezza di tale tesi appare in modo ancora più evidente nei rapporti tra i sei Stati membri originari, in cui il regime della Convenzione di Londra era stato sostituito, con effetto dal 1° febbraio 1971, dal regime comunitario della parità di accesso di cui all'art. 2 del regolamento n. 2141/70. Per contro, la deroga che implica l'accesso esclusivo dello Stato rivierasco alle sue acque costiere, attenuata dalla tutela di alcune attività di pesca degli altri Stati membri, è stata introdotta solo a partire dal 1° gennaio 1973 con l'atto di adesione. La scelta del 31 gennaio 1971 come data di riferimento per il mantenimento delle attività di pesca degli altri Stati membri dipende direttamente da tale situazione: infatti l'istituzione del regime della parità di accesso in data 1° febbraio 1971 ha posto fine a tutti i diritti particolari di pesca esistenti quando vigeva il precedente regime di giurisdizione esclusiva dello Stato rivierasco.

Per quanto riguarda il limite esterno delle fasce costiere in cui gli Stati membri possono derogare alla parità di accesso, l'applicazione delle linee di base mobili crea problemi cui l'art. 100 dell'Atto di adesione non fornisce apparentemente soluzioni. Il n. 3 di tale articolo non riguarda i casi in cui la giurisdizione di uno Stato membro venga estesa dallo spostamento delle linee di base verso il largo. Orbene, la natura stessa del regime istituito dall'art. 100 richiede che sia rispettata l'attività della pesca di cui gli altri Stati membri potevano avvalersi il 31 gennaio 1971. Le linee di base mobili sono pertanto incompatibili con l'economia e la finalità del regime istituito dall'art. 100, non soltanto per definire i diritti particolari di pesca e l'esercizio della pesca esistente, ma anche per definire il limite esterno della zona in cui gli Stati rivieraschi possono avvalersi della deroga alla parità d'accesso. Si applicano inevitabilmente le stesse conclusioni per quanto riguarda il regime stabilito dall'art. 6 del regolamento n. 170/83.

La Commissione contesta peraltro che i limiti delle zone in cui si esercitavano i diritti particolari di pesca menzionati nel n. 2 dell'art. 100 abbiano dovuto essere misurati a partire dalle linee di base in vigore in ogni momento considerato. Un'interpretazione ugualmente possibile, e più plausibile, consiste nel sostenere che tali limiti debbano essere calcolati a partire dalle linee di base quali esistevano all'epoca, vale a dire il 31 gennaio 1971. L'art. 100 prevede il mantenimento di uno statu quo il cui contenuto concreto dipende dalla zona di pesca definita in relazione alle linee di base in vigore in tale data.

Per quanto riguarda la tecnica utilizzata dal legislatore comunitario, la Commissione non può concordare con l'osservazione del Regno Unito secondo cui la designazione delle fasce costiere è un mezzo inadeguato per definire zone marittime immutabili. Sarebbe certo stato utile o persino preferibile che il legislatore comunitario precisasse espressamente che le zone geografiche definite nell'allegato I devono essere misurate a partire dalle linee di base esistenti in data 25 gennaio 1983, ma la mancanza di una norma espressa in questo senso non consente di respingere l'interpretazione sostenuta dalla Commissione in quanto incompatibile con il principio della certezza del diritto.

Non è significativo l'esempio citato dal Regno Unito della zona detta « Shetland Area », per la quale l'art. 7 e l'allegato I del regolamento prevedono un sistema di licenze di pesca gestito dalla Commissione. Poiché tale zona, definita in base ad esigenze di conservazione, comprende acque situate al tempo stesso all'interno e all'esterno della fascia costiera delle dodici miglia del Regno Unito, è indispensabile definirla per mezzo di punti di latitudine e di longitudine. È del pari plausibile che nei due luoghi in cui le linee così definite toccano i limiti di pesca del Regno Unito si sia fatto riferimento alla linea delle dodici miglia allo scopo di evitare ogni divergenza tra il regime di conservazione istituito nella Shetland area e il regime di accesso in vigore nella fascia costiera delle dodici miglia. Il problema di accertare se tali riferimenti attengano a una linea di base mobile o a quella che era in vigore il 25 gennaio 1983 esorbita dal contesto del presente procedimento.

Tuttavia nessun argomento della Commissione per restringere la portata di un'eccezione al principio della parità di accesso si applica alle misure di conservazione applicabili alle zone marittime definite in relazione alle linee di base [v. ad esempio, il regolamento (CEE) del Consiglio 7 ottobre 1986, n. 3094, che prescrive alcune misure tecniche di conservazione delle risorse della pesca, (GU L 288, pag. 1)]. Poiché tali misure in dette zone sono indistintamente applicabili a tutte le navi di tutti gli Stati membri, si può ammettere che in tale contesto i riferimenti alle linee di base devono intendersi di regola nel senso che con essi si designano le linee di base esistenti nel momento considerato, conformemente al diritto internazionale.

La Commissione osserva inoltre che il ricorso alle linee di base esistenti il 25 gennaio 1983 per la sola applicazione dell'art. 6 e dell'allegato I del regolamento n. 170/83, mentre le linee di base mobili sono prese in considerazione per altri fini, non deve causare né confusione fra i pescatori né difficoltà amministrative per le autorità competenti in materia di pesca, come invece teme il Regno Unito. La prova né è fornita dal regio decreto belga 28 gennaio 1988, relativo a misure nazionali integrative in materia di conservazione e di gestione delle risorse della pesca (*Moniteur belge* del 4 febbraio 1988, pag. 1737): il combinato disposto degli artt. 1, punto 7, e 15 di tale decreto riserva alle navi battenti bandiera belga la pesca nelle acque territoriali che si estendono fino a dodici miglia marine dalle linee di base a partire dalle quali sono state misurate le acque territoriali quando è stato istituito il regime comunitario della conservazione e della gestione delle risorse della pesca.

La Commissione osserva infine che il comportamento del Regno Unito solleva anche

la questione degli obblighi incombenti a tale Stato a norma dell'art. 100, nn. 2 e 3, dell'Atto di adesione, per quanto riguarda l'esercizio dell'attività di pesca cui gli altri Stati membri potevano essere ammessi il 31 gennaio 1971 nelle acque situate tra i precedenti e i nuovi limiti delle dodici miglia. Tuttavia, mentre l'esclusione dei pescatori di altri Stati membri dalle zone riprodotte nell'allegato I del regolamento n. 170/83 ha suscitato violente reazioni da parte dei pescatori interessati, sostenuti dalle loro autorità nazionali, l'altro aspetto del problema, riguardante le acque situate tra il precedente e il nuovo limite delle dodici miglia, non è stato oggetto di analoga attenzione ed è poco noto l'effetto delle nuove misure sull'esercizio dell'attività di pesca da parte delle navi operanti in tali acque. Per tale ragione la Commissione, pur ritenendo che l'applicazione delle nuove misure alla zona così definita fosse del pari incompatibile con il regime istituito dall'art. 100 dell'Atto di adesione, ha deciso di non intentare il procedimento di cui all'art. 169 del Trattato per questo aspetto del problema, nell'attesa di maggiori informazioni sulle attività di pesca in precedenza esercitate in tali acque dai pescatori di altri Stati membri.

Il *governo francese* ricorda anzitutto che i suoi pescatori detengono diritti di pesca storici al largo delle coste britanniche. Questi diritti sono stati riconosciuti in varie convenzioni internazionali, e le autorità britanniche ne hanno redatto l'elenco con il Fishing Boats (France) Designation Order (decreto sulla designazione delle navi da pesca riguardante la Francia) del 1964.

Il governo francese sostiene che le nuove misure britanniche sono incompatibili con le norme comunitarie, in particolare con l'art. 100, n. 3, dell'Atto di adesione e con l'art. 6 del regolamento n. 170/83. Il n. 1 del suddetto art. 100 introduce infatti una deroga temporanea al principio generale di non discriminazione, che ha come contropartita il mantenimento dell'esercizio delle attività di pesca esistenti prescritto dai nn. 2 e 3 della stessa disposizione. Il n. 3, prevedendo che, se uno Stato membro porta i suoi limiti di pesca a dodici miglia marine, non si deve verificare alcun regresso quanto all'esercizio dell'attività della pesca esistente all'interno delle dodici miglia in data 31 gennaio 1971, riguarda in modo del tutto particolare il presente caso di specie.

Quanto al regolamento n. 170/83, il suo allegato I redige un elenco dettagliato, stabilito in seguito ai negoziati che si sono allora tenuti, di tutti i diritti di pesca di cui ogni Stato membro poteva avvalersi in data 25 gennaio 1983. Adottando nell'ottobre 1987 misure volte ad impedire l'accesso dei pescatori francesi alle zone elencate nell'allegato I del regolamento n. 170/83, e quindi l'esercizio dei diritti di pesca riconosciuti dal diritto comunitario, il Regno Unito contravviene ai suoi obblighi comunitari. Non può essere accettata la tesi secondo cui i diritti di pesca vengono mantenuti in vigore, ma si esercitano ormai in alcune zone geografiche spostate verso il largo. Infatti le nuove zone che le autorità britanniche intendono attribuire ai pescatori francesi sono contraddistinte da condizioni diverse di fondale e di corrente e sono nettamente meno pescose. Per di più i pescatori francesi e quelli degli altri Stati membri pescano già nelle nuove zone, situate più al largo, che sono state definite dal governo del Regno Unito. Non vi è quindi solo una diminuzione delle possibili catture a seguito dello spostamento delle zone, ma anche una diminuzione o soppres-

sione dei diritti storici esistenti nelle nuove zone ed il rischio di un eccessivo sfruttamento di tali nuove zone.

Uno Stato membro non può modificare unilateralmente la natura delle attività della pesca nelle zone oggetto dell'allegato I del regolamento n. 170/83, mentre l'art. 100 dell'Atto di adesione prescrive espressamente il mantenimento dei diritti esistenti. Pur ammettendo che avrebbero potuto essere determinate nuove zone equivalenti, sarebbe stato necessario un nuovo regolamento del Consiglio per modificare l'allegato I, conformemente alla dichiarazione comune emessa in occasione dell'adozione del regolamento n. 170/83 e ricordata dalla Commissione. È importante garantire l'osservanza del principio dell'intangibilità delle zone geografiche definite nel regolamento n. 170/83 ed evitare il rischio che norme chiare e precise a poco a poco si svuotino della loro sostanza, a seconda dei cambiamenti che gli Stati membri possono imporre alla delimitazione delle acque territoriali e quindi al tracciato delle linee di base che determinano le zone di pesca.

I principi dell'irretroattività e della certezza del diritto, affermati dalla giurisprudenza della Corte (v. sentenze 12 ottobre 1978, Belbouab, causa 10/78, Racc. pag. 1915, e 8 ottobre 1987, Kolpinghuis Nijmegen, causa 80/86, Racc. pag. 3969; in materia di pesca, v. sentenza 10 luglio 1980, Commissione/Regno Unito, causa 32/79, Racc. pag. 2403) devono applicarsi in tale caso. Per quanto riguarda il principio della parità di trattamento sancito dall'art. 7 del Trattato, il governo francese ricorda che, in base alla sentenza 5 maggio 1981, Commissione/Regno Unito (causa 804/79, Racc. pag. 1045), i pescatori della Comunità devono avere, fatte salve le deroghe consentite, pari accesso ai fondali di pesca soggetti alla giurisdizione degli Stati membri. Solo il Consiglio può avere il potere di determinare le modalità di tale accesso, mentre gli Stati membri non possono modificare tale situazione di diritto per mezzo di misure unilaterali. Infine, è chiaro che il diritto comunitario, primario o derivato, prevale, nei rapporti tra gli Stati membri, sulle norme della convenzione sulle acque territoriali o della Convenzione di Londra.

Il *governo del Regno Unito* osserva, in via preliminare, che il presente procedimento ha all'origine una divergenza di opinioni che oppone la Commissione al Regno Unito in ordine all'interpretazione dell'art. 6, n. 2, e dell'allegato I del regolamento n. 170/83, e che non può essere risolta solo con una sentenza della Corte di giustizia. La proposizione da parte della Commissione di un ricorso ex art. 169 del Trattato CEE costituisce il mezzo più soddisfacente per far sì che la Corte si pronunci. Va tuttavia sottolineato che la presente causa è portata all'esame della Corte con spirito di cooperazione, testimoniato dalle istruzioni impartite dalle autorità britanniche ai funzionari incaricati del controllo della pesca allo scopo di prevenire qualsiasi atto tale da aggravare o estendere il conflitto fino alla soluzione del problema giuridico.

Il governo del Regno Unito ricorda che i limiti di estensione delle acque territoriali soggette alla sovranità o alla giurisdizione degli Stati membri, cui si applica la politica comune delle strutture nel settore della pesca, sono definiti in relazione alle linee di base utilizzate per delimitare le acque territoriali degli Stati membri. Orbene, le linee di base devono essere determinate dalle

autorità nazionali conformemente al diritto internazionale pubblico. Pertanto, tali linee non sono stabilite una sola volta definitivamente, ma possono variare in taluni casi e, in particolare, a seguito dell'apparizione o della scomparsa di secche affioranti o dell'estensione delle acque territoriali, quando queste ultime inglobano secche in precedenza situate al di fuori delle acque territoriali stesse.

La Commissione ammette che modifiche di tali linee di base hanno delle conseguenze sull'applicazione di talune norme comunitarie. Il governo del Regno Unito, dal canto suo, ritiene che tali modifiche possano produrre effetti anche per quanto riguarda la localizzazione della zona dalle sei alle dodici miglia in cui le attività di pesca delle navi degli Stati membri diverse dallo Stato rivierasco sono tutelate.

La presente causa deve essere indubbiamente decisa sulla base del diritto comunitario. Il governo del Regno Unito si riferisce tuttavia al diritto internazionale, per due motivi: le linee di base utilizzate per delimitare le fasce costiere al largo delle coste degli Stati membri devono essere fissate conformemente al diritto internazionale; inoltre la presente causa riguarda la preservazione nell'ambito del diritto comunitario dei diritti particolari di pesca aventi origine nel diritto internazionale.

Quanto al primo punto, dall'art. 2 del regolamento n. 101/76 emerge che le zone marittime di uno Stato membro per le quali è garantita la parità di accesso alle navi di altri Stati membri sono le acque territoriali soggette alla sua sovranità e alla sua giurisdizione, quali sono designate dalle leggi in vigore in ogni Stato membro.

Quando, a decorrere dal 1° gennaio 1977, gli Stati membri hanno portato i limiti delle loro zone di pesca a 200 miglia al largo delle loro coste nel Mare del Nord e nell'Atlantico settentrionale, conformemente al diritto internazionale, l'Irlanda ha sostenuto che l'estensione delle acque territoriali definita nell'art. 2 del regolamento n. 101/76 si limitasse alle acque soggette alla sovranità o alla giurisdizione degli Stati membri al momento dell'entrata in vigore di tale disposizione. Tale tesi è stata respinta dalla Corte nella sentenza 16 febbraio 1978, Commissione/Irlanda, già citata, in cui essa ha affermato che il suddetto art. 2 deve essere inteso nel senso che esso fa riferimento alla delimitazione della sfera di applicazione dell'insieme del diritto comunitario quale si presenta in ogni momento e che, pertanto, ogni estensione delle acque territoriali di cui trattasi comporta automaticamente un'identica estensione della sfera di applicazione del regolamento. Del pari, secondo il governo del Regno Unito, una modifica delle linee di base deve avere conseguenze automatiche per il limite esterno della zona al cui interno lo Stato membro rivierasco gode di diritti esclusivi di pesca, salvi i diritti particolari delle navi di altri Stati membri. Ciò vale tanto più in quanto tale zona è definita con riferimento a fasce costiere dalle sei alle dodici miglia, e non in base alle tecniche utilizzate dal diritto comunitario per definire le zone marittime specifiche e fisse ai fini della politica comune delle strutture, che si basano sull'indicazione della latitudine e della longitudine.

La prassi seguita dal Regno Unito per il tracciato delle sue linee di base è ed è sem-

pre stata conforme al diritto internazionale. Tali linee di base, poiché sono per loro natura instabili in un certo numero di zone, nelle quali poggiano in gran parte su banchi di sabbia immersi che formano secche affioranti, hanno subito numerose modifiche in passato, ed in particolare dal 1972, modifiche che hanno portato a loro volta all'avvicinamento alla costa o all'allontanamento dalla stessa dalla fascia compresa fra le sei e le dodici miglia. Ciò ha regolarmente richiesto la pubblicazione di avvisi ai marinai, di nuove carte nautiche o di nuove edizioni delle carte esistenti.

Peraltro, tutti gli Stati marittimi possono (e devono, in caso di erosione delle secche affioranti) rettificare le loro linee di base conformemente alle norme del diritto internazionale, il che comporta modifiche delle zone dalle sei alle dodici miglia ai fini della politica comune della pesca. Anche la prassi degli Stati membri è orientata in questa direzione: a partire dal 31 gennaio 1971, la Francia, la Danimarca, la Repubblica federale di Germania e i Paesi Bassi hanno modificato le loro linee di base, in particolare nelle zone nelle quali i pescatori di altri Stati membri godono di diritti particolari di pesca. Il Belgio e l'Irlanda hanno esteso le loro acque territoriali a dodici miglia nel 1987 e rispettivamente nel 1988. Il governo del Regno Unito non è stato informato del fatto che conseguenti modifiche delle linee di base non abbiano avuto ripercussioni nel settore della pesca.

Per quanto riguarda il secondo punto, vale a dire le connessioni tra il regime comunitario e il diritto internazionale, il governo del Regno Unito sostiene che la sovranità o la giurisdizione dello Stato rivierasco nella zona delle dodici miglia deriva dal potere di giurisdizione in materia di pesca previsto dalla Convenzione di Londra e dall'estensione delle acque territoriali in base al diritto internazionale consuetudinario. Del pari, i diritti particolari di pesca di cui all'art. 6, n. 2, e all'allegato I del regolamento n. 170/83 hanno origine nell'esercizio abituale dell'attività della pesca riconosciuto dall'art. 3 della Convenzione di Londra, che si è riferita a zone comprese tra le sei e le dodici miglia al largo della costa, misurate in relazione alle linee di base esistenti in ogni momento conformemente al diritto internazionale e, di conseguenza, a zone modificabili a seguito di cambiamenti delle linee di base. Siffatti legami tra il regime istituito dalla Convenzione di Londra e il regime comunitario sono stati ammessi dallo stesso governo francese nella sua memoria d'intervento. Inoltre non è affatto inconsueto interpretare un atto comunitario riferendosi al regime derivante da un trattato internazionale che esso sostituisce (sentenza 23 novembre 1977, Enka, causa 38/77, Racc. pag. 2203).

L'esercizio della pesca di cui all'art. 3 della Convenzione di Londra ha ricevuto una definizione più precisa a seguito di accordi bilaterali tra gli Stati interessati. Poiché la prova della natura e dell'estensione delle attività della pesca si è basata in ampia misura su presunzioni, piuttosto che su una documentazione dettagliata, tali accordi hanno richiesto discussioni e negoziati, il che, ad avviso del governo del Regno Unito, riveste una certa importanza. In tutti gli accordi conclusi dal Regno Unito la localizzazione dei diritti di pesca è stata effettuata sulla base, da un lato, di linee laterali tracciate a partire da punti situati nella costa adiacente e, dall'altro, da fasce costiere di sei e dodici miglia misurate in relazione alle linee di

base modificabili conformemente al diritto internazionale. Tale tecnica non presenta alcuna differenza rispetto a quella utilizzata nell'allegato I del regolamento n. 170/83.

Il governo del Regno Unito non sostiene che la Convenzione di Londra pregiudichi in qualsivoglia maniera la validità e la piena efficacia del diritto comunitario. Essa ha solo fornito il fondamento giuridico per l'esercizio da parte degli Stati membri della loro sovranità o della loro giurisdizione nello spazio compreso tra le sei e le dodici miglia a partire dalle loro coste, nonché per l'estensione dei limiti di pesca effettuata a norma dell'art. 100, n. 3, dell'Atto di adesione. Il fatto che la Convenzione di Londra e il diritto comunitario siano basati su principi diametralmente opposti per quanto riguarda l'accesso non impedisce che le linee di base mobili siano comuni ai due regimi.

Quando è entrato in vigore l'Atto di adesione due motivi giuridici diversi hanno consentito agli Stati di estendere a dodici miglia i limiti della loro giurisdizione in materia di pesca. Il primo motivo è costituito dall'esercizio dei diritti riconosciuti dall'art. 3 della Convenzione di Londra, il secondo dall'estensione delle loro acque territoriali. Per entrambi i casi tutte le zone costiere risultanti dall'esercizio da parte degli Stati membri delle competenze ad essi spettanti in base al diritto internazionale hanno potuto essere determinate a partire dalle linee di base mobili. Gli artt. 100 e 101 dell'Atto di adesione, poiché erano destinati ad essere applicati nelle zone soggette alla sovranità o alla giurisdizione degli Stati membri, hanno necessariamente fatto riferimento a limiti tracciati a partire dalle linee di base quali esistenti nel momento considerato.

Quando l'art. 100 dell'Atto di adesione ha autorizzato gli Stati membri a derogare al principio della parità d'accesso sancito dal regolamento n. 2141/70, pur preservando i diritti particolari di pesca di cui gli Stati membri potevano avvalersi il 31 gennaio 1971, è risultato evidente che tali diritti particolari erano quelli che si esercitano nella zona compresa tra le sei e le dodici miglia, calcolate a partire dalle linee di base che risultano esistenti in ogni dato momento. È del pari significativo che il n. 3 del suddetto art. 100 abbia indicato il 31 gennaio 1971 come data di riferimento per l'individuazione dell'esercizio della pesca esistente, qualora gli Stati membri che non avevano applicato il regime delle dodici miglia previsto dalla Convenzione di Londra (Repubblica federale di Germania, Belgio, Italia e Paesi Bassi) portassero i loro limiti di pesca a dodici miglia. La situazione che deriva quindi dalla Convenzione di Londra e dagli accordi bilaterali conclusi sulla base di quest'ultima, precedentemente all'entrata in vigore del regolamento n. 2141/70, è stata mantenuta in vigore ed inserita nel diritto comunitario sia per i sei Stati membri originari, sia per i nuovi Stati membri. La Commissione non può quindi legittimamente sostenere che per quanto riguarda i rapporti tra gli Stati membri originari la situazione in data 31 gennaio 1971 fosse già disciplinata dall'art. 2 del regolamento n. 2141/70.

Il governo del Regno Unito ritiene che la negoziazione e il consolidamento dei diritti di pesca tutelati nell'ambito dell'allegato I del regolamento n. 170/83 non abbiano avuto effetti sulla definizione delle linee di base. Essi hanno semplicemente portato ad una definizione più precisa delle linee di

base che segnano i limiti delle zone di terraferma al largo delle quali potevano essere esercitati tali diritti particolari, costituendo in questo modo uno sviluppo logico, in sede comunitaria, degli accordi fino ad allora negoziati su base bilaterale. Non può trattarsi di un nuovo punto di partenza nel senso in cui lo intende la Commissione.

I 'considerando' del regolamento n. 170/83 fanno chiaramente riferimento al mantenimento della situazione giuridica risultante dall'Atto di adesione. Esprimono così un'intenzione incompatibile con l'asserzione secondo cui era previsto un cambiamento sostanziale per quanto riguarda la definizione delle fasce delle sei e dodici miglia.

Se nell'allegato I del regolamento n. 170/83 il Consiglio avesse effettivamente inteso stabilire i limiti terrestri di tali zone diversamente dal sistema basato sul ricorso a linee di base mobili, non avrebbe cercato di farlo con riferimento alle linee di base. Il legislatore comunitario ha sperimentato la necessità, in alcuni casi, di definire zone marittime particolari in maniera immutabile e l'opportunità di utilizzare a questo scopo la latitudine e la longitudine. Lo stesso regolamento n. 170/83 ne fornisce un buon esempio, poiché la zona detta « Shetland Area », per la quale l'art. 7 prevede un sistema di licenze gestito dalla Commissione, è per l'appunto definita nell'allegato II mediante punti di latitudine e di longitudine, salvo per due località in cui si fa uso della linea delle dodici miglia, allo scopo di garantire la continuità tra la « Shetland Area » e il regime speciale applicabile all'interno della zona delle dodici miglia. Va notato che tale ultimo obiettivo non sarebbe raggiunto se il riferimento effettuato dall'allegato II alla linea delle dodici miglia non fosse interpretato nel senso che esso riguarda le linee misurate a partire dalle linee di base come esse esistono in ogni momento. Peraltro, se vi fossero due zone di dodici miglia, una basata sulle linee di base fisse per la delimitazione della Shetland Area, l'altra sulle linee mobili per le esigenze di protezione delle attività di pesca degli Stati membri non rivieraschi, sarebbe stato necessario che il legislatore adottasse provvedimenti relativi alla questione di queste due zone che si sovrappongono, ma sono diverse. Orbene, il regolamento n. 170/83 non contiene disposizioni del genere.

Inoltre, il ricorso a linee « cristallizzate » e non mobili sarebbe stato così inconsueto che ci si sarebbe atteso che il regolamento n. 170/83 indicasse espressamente il fatto che le zone costiere e le loro linee di base vi venivano utilizzate in una accezione particolare, diversa da quella che prevale nelle centinaia di casi in cui le zone delle sei e dodici miglia misurate a partire dalle « linee di base » sono menzionate negli atti comunitari. Qualsiasi altra conclusione sarebbe incompatibile con il principio della certezza del diritto.

È difficilmente immaginabile che il Consiglio abbia avuto intenzione di stabilire due zone delle dodici miglia diverse, una calcolata a partire dalle linee di base esistenti il 23 gennaio 1983 per le esigenze di tutela delle attività di pesca degli Stati membri diversi dallo Stato rivierasco, l'altra misurata a partire da linee di base mobili, da prendere in considerazione per altri aspetti della politica comune della pesca. Siffatte zone si sovrapporrebbero senza essere coincidenti, il che creerebbe confusione per i singoli, difficoltà di ordine amministrativo per le persone incaricate di vigilare sull'esecuzione delle norme comunitarie e complicazioni per

la presentazione delle carte nautiche, che dovrebbero distinguere tra le due zone di dodici miglia e indicare il regime giuridico applicabile a ciascuna di essa.

Il governo del Regno Unito sottolinea che la modifica delle linee di base non può essere considerata un comportamento unilaterale. Le sole linee di base che possono essere utilizzate sono quelle stabilite dal diritto internazionale e la stessa Commissione ammette che, in altri contesti, ci si deve riferire alle linee di base mobili.

Il regio decreto belga 28 gennaio 1988, citato dalla Commissione per dimostrare come sia praticabile una situazione in cui coesistono due zone delle dodici miglia, non è significativo. In primo luogo, detto decreto è stato emanato dopo che si sono verificati i fatti che hanno determinato il presente procedimento e dopo che il Belgio si è conformato alle opinioni sostenute dalla Commissione nel presente procedimento. In secondo luogo, il fatto che il Belgio adotti le linee di base del 1983 per misurare le sue zone delle sei e delle dodici miglia ha pochi effetti pratici: la costa belga è molto corta, praticamente diritta, con poche secche affioranti situate al largo e tutte nelle vicinanze delle coste. I cambiamenti della linea di bassa marea avvenuti nel corso degli ultimi anni, peraltro minimi, non hanno inciso in modo apprezzabile sui limiti delle sei o delle dodici miglia. Gli enti belgi competenti hanno pertanto avuto poche difficoltà a controllare i due limiti di pesca, poiché quanto ai fini pratici essi coincidono.

La tesi del governo francese, secondo la quale la prassi del Regno Unito consistente nel fare riferimento alle linee di base mobili nel contesto del regolamento n. 170/83 è in contrasto con i principi della irretroattività e della certezza del diritto, va respinta. Il Regno Unito redige regolarmente e con precisione carte che indicano i limiti delle zone delle sei e delle dodici miglia, che vengono pubblicate per le esigenze dei pescatori. Non vi è alcun elemento d'incertezza o di retroattività nel fatto di applicare in modo equo e nel rispetto della buona fede, per numerosi anni, criteri oggettivi per la determinazione delle zone costiere.

La Commissione ammette che la zona delle dodici miglia cui fa riferimento il regolamento n. 3490/86 deve essere misurata a partire dalle linee di base mobili, ma non accetta siffatta conclusione nell'ambito del regolamento n. 170/83. Secondo il governo del Regno Unito, la spiegazione più plausibile è che esiste una sola zona delle dodici miglia. È quanto emerge del pari dal preambolo del regolamento n. 3094/86, che si riferisce fra l'altro al regolamento n. 170/83 e che menziona espressamente la zona costiera delle dodici miglia.

Solleva qualche difficoltà l'argomento della Commissione relativo al fatto che il punto di vista del Regno Unito porterebbe a porre fine alle attività di pesca esistenti in data 31 gennaio 1971 e proseguite tra il nuovo ed il precedente limite delle dodici miglia, senza che le stesse possano essere salvaguardate in base all'art. 100, n. 3, dell'Atto di adesione. Tuttavia, il fatto, come la Commissione sembra ammettere, che l'art. 100, n. 3, non si applica qualora uno Stato membro modifichi le sue linee di base conformemente al diritto internazionale significa semplicemente che il legislatore comunitario ha ritenuto che tali problemi possano essere risolti a tempo debito con altri mezzi. Pertanto, la

questione di accertare se l'art. 100, n. 3, si applichi o meno alla situazione derivante dalla promulgazione del Territorial Sea Act del 1987 non è di alcun ausilio per l'interpretazione del regolamento n. 170/83.

Il governo del Regno Unito sostiene inoltre che le linee di base mobili non hanno l'effetto discriminatorio asserito dalla Commissione. Non vi è infatti alcuna discriminazione basata sulla nazionalità, né alcun insito effetto discriminatorio, ma unicamente un trattamento differenziato di situazioni diverse, sulla base di criteri obiettivi conformi al diritto comunitario, quali l'esercizio della pesca a partire da porti situati nella zona geografica costiera o l'esistenza di diritti particolari di pesca.

In conclusione, il governo del Regno Unito ribadisce che non vi è stata alcuna violazione del diritto comunitario ed osserva che eventuali difficoltà sopravvenute per i pescatori di altri Stati membri hanno come causa il regime stabilito dall'Atto di adesione e dal regolamento n. 170/83. Le rivendicazioni che vi si ricollegano riguardano un interesse piuttosto che un diritto. Non si può chiedere però alla Corte di giustizia di mettere a punto compromessi complessi, riguardanti un intero settore economico, ogni volta che un gruppo particolare sostenga di aver sofferto un danno.

G. F. Mancini
giudice relatore