tale sociale di ciascuna di queste società faccia capo a cittadini britannici o a società che soddisfino le stesse condizioni e che il 75% degli amministratori di ciascuna di queste società siano cittadini del medesimo Stato membro.

Non essendo la politica comune della pesca fondata sulla nazionalità delle persone, neppure in quanto preveda un regime di contingenti di pesca nazionali, essa non è idonea a giustificare una deroga, disposta in tema d'immatricolazione dei pescherecci, al divieto di qualsiasi discriminazione fondata sulla nazionalità.

RELAZIONE D'UDIENZA

presentata nella causa C-246/89 *

I — Normativa nazionale controversa e fase precontenziosa

a) *La disciplina dell'immatricolazione dei pescherecci fino al 30 novembre 1988*

1. In forza del Merchant Shipping Act 1894 (legge del 1894 sulla navigazione mercantile, in prosieguo: la « legge del 1894 »), i pescherecci e le altre imbarcazioni potevano essere immatricolati come navi britanniche se interamente appartenenti a soggetti britannici o ad una società di diritto britannico avente il proprio centro di attività nei possedimenti di Sua Maestà. I cittadini di altri Stati erano autorizzati a costituire una simile società. Tale regime è tuttora in vigore per le navi mercantili, fatte salve talune modifiche irrilevanti ai fini del caso in esame.

b) *La disciplina dell'immatricolazione dei pescherecci a decorrere dal 1° dicembre 1988*

2. Il regime legale dell'immatricolazione dei pescherecci britannici è stato modificato dal Merchant Shipping Act 1988 (legge del 1988 sulla navigazione mercantile, in prosieguo: la « legge del 1988 »), parte II, e dai Merchant Shipping (Registration of Fishing Vessels) Regulations 1988 (regolamenti del 1988 relativi all'immatricolazione dei pescherecci, in prosieguo: i « regolamenti del 1988 »; S. I 1988, n. 1926). È assodato che il Regno Unito ha intrapreso tale riforma onde porre fine al cosiddetto « quota hopping », vale a dire alla pratica consistente, a parere del Regno Unito, nel « saccheggio » dei suoi contingenti di pesca ad opera di navi battenti bandiera britannica, ma non autenticamente britanniche.

* Lingua processuale: l'inglese.

3. La legge del 1988 ha previsto, all'art. 13, l'istituzione di un nuovo registro, nel quale debbono da allora iscriversi tutti i pescherecci britannici, compresi quelli già iscritti nel precedente registro ai sensi della legge del 1894 sulla navigazione mercantile. Tuttavia, possono essere iscritti nel nuovo registro solo i pescherecci aventi i requisiti prescritti dall'art. 14 della legge del 1988.

4. L'art. 14, nn. 1 e 2, recita:

« 1) Fatto salvo quanto è disposto dai nn. 3 e 4, un peschereccio può essere immatricolato come peschereccio britannico soltanto se:

a) il proprietario sia cittadino britannico;

b) il peschereccio sia esercito e le sue operazioni siano dirette e controllate dal territorio del Regno Unito; e

c) il noleggiatore, l'armatore o l'esercente della nave sia una persona o una società qualificata.

2) Ai fini del n. 1, lett. a), un peschereccio appartiene ad un proprietario britannico se:

a) la " legal ownership " (proprietà nominale) della nave faccia capo interamente ad una o più persone o società qualificate; e se

b) la " beneficial ownership " (proprietà effettiva) della nave spetti:

i) almeno fino a concorrenza della quota applicabile dei diritti di proprietà sulla nave, ad una o più persone qualificate, oppure

ii) per l'intero, ad una o più società qualificate, oppure

iii) ad una o più società qualificate e, almeno fino a concorrenza della quota applicabile dei restanti diritti di proprietà sulla nave, ad una o più persone qualificate ».

5. L'art. 14, n. 7, così dispone:

« 7) Ai sensi del presente articolo,

deve intendersi per " società qualificata " una società che soddisfi le seguenti condizioni:

a) sia costituita nel Regno Unito e quivi abbia il suo principale centro di attività (" principal place of business ");

b) almeno la quota applicabile del capitale sociale (considerato nel suo complesso) e di ciascuna categoria delle sue quote del capitale sociale sia detenuta, tanto a titolo di " legal ownership " quanto a titolo di " beneficial ownership ", da una o più persone o società qualificate; e

c) almeno la quota applicabile dei suoi amministratori sia composta da persone qualificate;

per " persona qualificata " si intende

a) una persona che sia cittadina britannica, residente e domiciliata nel Regno Unito, oppure

b) un ente locale del Regno Unito, e

per " quota applicabile " si intende il 75% o un'eventuale percentuale superiore (fino al 100%) che può essere prescritta ».

6. La legge ed i regolamenti del 1988 sono entrati in vigore il 1° dicembre 1988. Tuttavia, in forza del combinato disposto degli artt. 13, n. 3, lett. b), e 58 della legge e dell'art. 66 dei regolamenti del 1988, la validità delle immatricolazioni effettuate in vigenza del pregresso regime è stata prorogata, in via transitoria, fino al 31 marzo 1989.

c) *La fase precontenziosa*

7. Ritenendo che i requisiti di nazionalità prescritti dagli artt. 13 e 14 della legge del 1988 fossero incompatibili con gli artt. 7, 52 e 221 del Trattato CEE, la Commissione intimava al Regno Unito, con lettera 16 marzo 1989, di presentarle le sue osservazioni ai sensi dell'art. 169, primo comma, del Trattato CEE, entro il termine di un mese a far data dalla ricezione della suddetta missiva. La Commissione chiedeva inoltre al Regno Unito di sospendere l'applicazione della legge del 1988 e di disporre la cessazione degli effetti derivanti dall'istituzione del nuovo registro dei pescherecci, nelle more di una soluzione del problema conforme al diritto comunitario.

8. Il Regno Unito rispondeva con lettera 21 aprile 1989, nella quale confutava il punto di vista della Commissione e opponeva un rifiuto di sospendere l'applicazione delle controverse disposizioni di legge.

9. Il 29 maggio 1989 la Commissione emetteva un parere motivato, ordinando al Regno Unito di adottare le misure necessarie per porre fine all'infrazione contestata entro il termine di tre settimane a far data dalla notificazione del parere.

10. Il Regno Unito replicava con lettera 19 giugno 1989, opponendosi nuovamente al punto di vista della Commissione.

11. Stando così le cose, la Commissione proponeva il presente ricorso per inadempimento.

II — Fase scritta del procedimento e conclusioni delle parti

12. Il ricorso della Commissione è stato registrato nella cancelleria della Corte il 4 agosto 1989.

13. Con separata istanza, depositata presso la cancelleria della Corte in pari data, la Commissione ha proposto, ai sensi degli artt. 186 del Trattato CEE e 83 del regolamento di procedura, una domanda tendente, come ha precisato nel corso dell'udienza, a far sì che al Regno Unito sia rivolto l'ordine di sospendere l'applicazione dei requisiti di nazionalità prescritti dal combinato disposto degli artt. 14, n. 1, lett. a) e c), della legge del 1988, e dei nn. 2 e 7 del medesimo articolo, nei confronti dei cittadini di altri Stati membri e per i pescherecci i quali, fino al 31 marzo 1989, esercitavano attività di pesca battendo bandiera britannica ed erano in possesso di licenza di pesca britannica. Con ordinanza 10 ottobre 1989, il presidente della Corte ha accolto la suddetta domanda. In esecuzione di questa ordinanza e nelle more della pronuncia sul merito, il Regno Unito ha emanato un regio decreto recante modifica dell'art. 14 della legge del 1988, con decorrenza degli effetti dal 2 novembre 1989.

14. Con due ordinanze in data 4 ottobre 1989 la Corte ha ammesso il Regno di Spagna e l'Irlanda a intervenire a sostegno delle conclusioni, rispettivamente, della ricorrente e del convenuto.

15. La fase scritta del procedimento 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.

16. La *Commissione*, ricorrente, conclude che la Corte voglia:

— dichiarare che il Regno Unito, prescrivendo i requisiti di nazionalità di cui agli artt. 13 e 14 del Merchant Shipping Act del 1988, ha trasgredito gli artt. 7, 52 e 221 del Trattato CEE;

— condannare il Regno Unito alle spese.

17. Il *Regno di Spagna*, interveniente, conclude che la Corte voglia:

— constatare l'inadempimento del Regno Unito;

— condannare il Regno Unito alle spese, comprese quelle sostenute dal Regno di Spagna per l'intervento.

18. Il *Regno Unito*, convenuto, conclude che la Corte voglia:

— respingere il ricorso della Commissione;

— condannare la Commissione alle spese.

19. L'*Irlanda*, interveniente, conclude che la Corte voglia:

— respingere il ricorso;

— condannare la Commissione alle spese, comprese quelle sostenute dall'Irlanda per l'intervento.

III — Mezzi ed argomenti delle parti

20. Secondo la *Commissione*, i requisiti prescritti dalla legge del 1988 con riferimento alla nazionalità dei proprietari ed esercenti di pescherecci britannici nonché alla nazionalità degli azionisti e degli amministratori delle società che detengono od eserciscono tali navi integrano delle discriminazioni fondate sulla nazionalità. Esse sono come tali in contrasto con il precetto generale di cui all'art. 7 e con le disposizioni più specifiche degli artt. 52 e 221 del Trattato CEE.

21. Per quanto riguarda l'art. 52, il rifiuto d'immatricolare come pescherecci britannici navi detenute in proprietà, noleggiate, gestite o esercite da cittadini di altri Stati membri, siano essi persone fisiche o giuridiche, priva tali cittadini del diritto di stabilirsi nel Regno Unito e di esercitarvi l'attività di pesca alle stesse condizioni dei cittadini britannici. Per giunta, i requisiti di nazionalità imposti agli azionisti ed agli amministratori di società precludono a questi stessi cittadini il diritto di costituire ed amministrare società operanti nel settore della pesca nel Regno Unito. Infine, i suddetti requisiti limitano la possibilità, per le società di altri Stati membri, di esercitare l'attività di pesca marittima dal territorio del Regno Unito tramite agenzie, succursali o filiali, ai sensi dell'art. 58.

22. Per quanto riguarda l'art. 221 del Trattato, le norme britanniche relative al controllo delle società qualificate producono un effetto discriminatorio nei confronti dei cittadini di altri Stati membri che intendano acquisire quote di società, che possiedono, noleggiano, gestiscono o eserciscono pescherecci britannici.

23. I divieti generali e particolari di operare qualsiasi forma di discriminazione in ragione della nazionalità trovano piena applicazione nel settore della pesca e del commercio dei suoi prodotti, posto che i summenzionati articoli del Trattato non prevedono alcuna deroga a tale fondamentale principio.

24. La Commissione replica poi a taluni argomenti addotti dal Regno Unito nel corso della fase precontenziosa. Poiché tali argomenti sono stati riformulati nel controricorso del Regno Unito, la posizione della Commissione su di essi verrà illustrata oltre, dopo l'esposizione dell'argomentazione del Regno Unito.

25. Nel controricorso, il *governo del Regno Unito* premette un richiamo all'evoluzione storica della politica comune della pesca ed illustra i provvedimenti presi dal Regno Unito dal 1983 per far fronte al problema dell'iscrizione di pescherecci spagnoli nei registri britannici. Esso segnala che il British Fishing Boats Act del 1983 (legge del 1983 relativa ai pescherecci britannici) e il British Fishing Boats Order del 1983 (decreto del 1983 relativo ai pescherecci britannici), in forza dei quali almeno il 75% dell'equipaggio di un peschereccio britannico deve avere la cittadinanza britannica o di un altro paese della Comunità, si riferivano esclusivamente

alle navi operanti nella zona di pesca britannica, posto che la loro applicazione fuori della zona di giurisdizione del Regno Unito era ostacolata da varie difficoltà. Il governo del Regno Unito sottolinea di aver informato la Commissione, con lettera 1° marzo 1983, del problema creato da tali immatricolazioni e delle sue intenzioni al riguardo, invitandola a proporre provvedimenti che consentissero di risolvere il problema. Tale richiesta è stata reiterata il 1° marzo 1984, ma la Commissione non vi ha dato alcun seguito. Il Regno Unito ha comunicato alla Commissione i provvedimenti che avrebbe adottato, a decorrere dal 1° gennaio 1986, in materia di concessione di licenze di pesca [provvedimenti sui quali vertono le sentenze 14 dicembre 1989, Agegate (causa C-3/87, Racc. pag. 4459) e Jaderow (causa C-216/87, Racc. pag. 4509)]. Infine, a fronte della persistente inerzia della Commissione e del danno provocato all'industria della pesca britannica dalle navi facenti capo a gruppi di interesse spagnoli, il Regno Unito è stato costretto ad adottare la legge del 1988.

26. In ordine a quest'ultimo punto, il Regno Unito argomenta che il superamento di taluni contingenti britannici (come, in ispecie, quelli previsti per il merluzzo e il rombo giallo), nel periodo compreso tra il 1985 e il 1988, può interamente o precipuamente ricondursi alle navi « anglospagnole » ed alla difficoltà di sorvegliarne o controllarne le attività. Gli sbarchi effettuati da queste imbarcazioni, registrati in Spagna nel corso dello stesso periodo, costituiscono un'elevata quota parte di alcuni contingenti assegnati al Regno Unito nelle zone CIEM interessate (dal 43% all'81% del contingente britannico per il merluzzo e dal 25% al 60% per il rombo giallo). Il danno cagionato dall'attività di queste imbarcazioni ha interessato soprattutto le regioni sensibili dell'Inghilterra del Sud-Ovest e del Galles del Sud-Ovest. Infine, dall'adozione della legge del 1988, i provvedimenti restrittivi (restrizioni mensili, designazione di « riserve soggette a pressioni », chiusure della pesca, ecc.) inerenti alla gestione dei contingenti ai quali era riferibile fino ad allora l'attività delle imbarcazioni « anglospagnole », sono stati in determinati casi mitigati, se non totalmente eliminati.

27. Per quanto si riferisce all'aspetto giuridico della questione, il governo del Regno Unito argomenta come segue: a) il Trattato CEE non può essere interpretato nel senso che esso sottrae agli Stati membri la competenza, loro riconosciuta dal diritto internazionale, a determinare la nazionalità delle loro navi, anche mediante riferimento alla cittadinanza del proprietario; b) in ogni caso, le disposizioni della legge del 1988 traggono giustificazione dalla politica comune della pesca, alla quale segnatamente è riferibile il sistema dei contingenti di pesca, e nella necessità di garantire l'effettività di tale politica comune. A sostegno di tale tesi, il governo del Regno Unito formula i seguenti argomenti.

28. La concessione della nazionalità di uno Stato ad una nave è questione di interesse nazionale che trascende i limiti di competenza della Comunità. L'attribuzione di una bandiera comporta varie conseguenze giuridiche (determinazione della legge applicabile, in particolare in materia di responsabilità civile o penale, sicurezza, pesca, lavoro e previdenza sociale) e pone a carico di uno Stato gravi obblighi (controlli tecnici, amministrativi e previdenziali).

29. Nel diritto internazionale si riconosce che la determinazione delle condizioni per la concessione della propria nazionalità alle navi spetta a ciascuno Stato, ferma restando l'esistenza di un effettivo collegamento tra lo Stato della bandiera e la nave. Il governo del Regno Unito richiama, a questo proposito, l'art. 5, n. 1, della Convenzione di Gi-

nevra sull'alto mare del 1958 (in prosieguo: la « Convenzione del 1958 »), il quale recita:

« Ogni Stato fissa le condizioni alle quali accorda la sua nazionalità alle navi nonché le condizioni dell'immatricolazione e del diritto di battere la sua bandiera. Le navi possiedono la nazionalità dello Stato di cui sono autorizzate a battere bandiera. È necessario un legame sostanziale tra lo Stato e la nave: lo Stato deve, in particolare, esercitare effettivamente la propria giurisdizione e il proprio controllo, nei settori tecnico, amministrativo e previdenziale, sulle navi battenti la sua bandiera ».

30. Tale disposizione è riferibile, secondo il Regno Unito, all'ordine pubblico internazionale e si applica a tutte le navi che esercitano la navigazione marittima. Un'analoga disposizione (l'art. 91, n. 1) figura nella Convenzione delle Nazioni unite sul diritto del mare del 1982 (in prosieguo: la « Convenzione del 1982 »).

31. L'espressione « legame sostanziale » di cui al n. 1 trae origine dalla sentenza della Corte internazionale di giustizia Nottebohm (CIJ, Racc. 1955, pag. 4). Risulta da quella sentenza che il Liechtenstein non era in diritto di proteggere un cittadino tedesco che aveva regolarmente acquisito la cittadinanza del Liechtenstein per naturalizzazione dopo avervi soggiornato per un periodo di tempo assai breve, facendo valere tale cittadinanza contro il Guatemala, paese nel quale aveva vissuto per molti anni.

32. Nel diritto internazionale e nella prassi degli Stati la nazionalità del proprietario della nave viene generalmente indicata come il principale criterio per determinare l'esistenza del necessario collegamento tra lo Stato della bandiera e la nave. Tale constatazione trae argomento dai commenti della Commissione di diritto internazionale relativi al testo che in seguito è divenuto l'art. 5 della Convenzione del 1958. Essa può parimenti desumersi dall'art. 8 della « Convenzione delle Nazioni unite sulle condizioni d'immatricolazione delle navi », stipulata a Ginevra nel 1986, non ancora entrata in vigore (in prosieguo: la « Convenzione del 1986 »), a tenore del quale ogni Stato contraente s'impegna ad adottare « disposizioni appropriate sulla partecipazione di questo Stato o di suoi cittadini come proprietari di queste navi e sul livello di tale partecipazione ». La nazionalità del proprietario è il criterio applicato da tutti gli Stati membri della Comunità.

33. Il governo del Regno Unito segnala che se l'uso della bandiera non è concesso conformemente al diritto internazionale, i paesi terzi hanno il diritto di non riconoscere alla nave la nazionalità dello Stato del quale si presume batta bandiera (opinione individuale del giudice Jessup nella causa Barcelona Traction, Light and Power Co Ltd, CIJ, Racc. 1970, pag. 3, più precisamente pag. 189).

34. Ciò premesso, il diritto comunitario non può sottrarre agli Stati membri la competenza a determinare le condizioni alle quali essi accordano la loro bandiera ad una nave.

35. Tale principio è stato riconosciuto dalla Corte nella sentenza 19 gennaio 1988, Pesca Valentia, punto 13 della motivazione (causa 223/86, Racc. pag. 83). Nella causa 216/87, Jaderow, l'avvocato generale Mischo ha sostenuto la stessa tesi (punto 7 delle sue conclusioni). Quest'ultima trova altresì riscontro nel terzo ' considerando ' del regolamento (CEE) del Consiglio 19 gennaio 1976,

n. 101, relativo all'attuazione di una politica comune delle strutture nel settore della pesca (GU L 20, pag. 19), secondo cui i pescatori della Comunità devono avere parità di accesso ai fondali di pesca e al loro sfruttamento nelle acque marittime soggette alla sovranità o alla giurisdizione degli Stati membri, « ad alcune condizioni precise di bandiera o di immatricolazione della nave ».

36. Secondo il governo del Regno Unito, gli artt. 7, 52 e 221 del Trattato non possono venire interpretati in un senso che elimini ipso facto il principale criterio applicato nel diritto internazionale e in tutti gli Stati membri in materia di concessione dell'uso della bandiera. Esso adduce al riguardo i seguenti argomenti:

a) il principio che vieta le discriminazioni presuppone l'esistenza della nazionalità; tuttavia l'art. 7 non priva uno Stato membro della facoltà di stabilire quali siano le condizioni da soddisfare per essere considerato cittadino, o quali siano le navi che hanno il diritto di battere la sua bandiera;

b) le numerose conseguenze sul piano interno ed internazionale, derivanti dalla concessione dell'uso della bandiera, contraddistinguono tale situazione da quella ordinaria dello « stabilimento »; di conseguenza, non può configurarsi alcuna violazione degli artt. 52 e 221 del Trattato;

c) un ulteriore motivo esclude la violazione dell'art. 52: il criterio della nazionalità del proprietario non preclude ai cittadini degli altri Stati membri la possibilità di stabilirsi nel Regno Unito e di esercitare in tale paese attività di pesca; esso impedisce loro soltanto di farlo battendo bandiera britannica;

d) obbligare gli Stati membri a discostarsi dal criterio, universalmente riconosciuto, della nazionalità del proprietario porrebbe il diritto comunitario in antinomia con il diritto internazionale, il che va evitato; anzi, in forza di un principio generale, il Trattato CEE dev'essere interpretato in un senso che sia compatibile con il diritto internazionale;

e) qualsiasi Stato membro, che abbia adottato condizioni di nazionalità conformi al diritto internazionale, avrebbe violato il diritto comunitario, verosimilmente, dalla fine dei periodi transitori previsti dal Trattato CEE o dagli Atti di adesione; anche un simile conflitto dev'essere evitato;

f) bandire il criterio della nazionalità del proprietario, che attualmente è di applicazione generale, comporterebbe una totale incertezza circa il criterio sostitutivo che gli Stati membri dovrebbero adottare.

37. Infine, il governo del Regno Unito osserva che i problemi relativi all'uso della bandiera possono essere risolti mediante l'armonizzazione delle normative e degli accordi internazionali, o addirittura con la creazione di una bandiera comunitaria, piuttosto che applicando, puramente e semplicemente, gli artt. 7, 52 e 221 del Trattato.

38. Il governo del Regno Unito assume inoltre che nell'ipotesi in cui, contrariamente all'opinione da esso sostenuta, gli artt. 7, 52 e 221 del Trattato fossero ritenuti applicabili in riferimento alla concessione dell'uso della bandiera, le norme relative alla politica comune della pesca, ed in particolare il regime dei contingenti, costituireb-

bero una deroga rispetto a tali articoli, nella quale rientrerebbe la legge del 1988. A sostegno di questa tesi, esso espone quanto segue.

39. Il regime dei contingenti nazionali di pesca comporta, per sua natura, alcune deroghe ai principi della libera circolazione e della parità di accesso alle riserve di pesca. Infatti, a norma del regolamento (CEE) del Consiglio n. 2057/82, che istituisce alcune misure di controllo delle attività di pesca [GU L 220, pag. 1; tale regolamento è stato codificato dal regolamento (CEE) del Consiglio n. 2241/87, modificato successivamente dal regolamento (CEE) del Consiglio n. 3483/88], le catture di specie ittiche soggette a contingentamento sono imputate al contingente assegnato allo Stato che ha concesso alla nave l'uso della propria bandiera. Orbene, se le navi immatricolate in uno Stato membro potessero passare liberamente alla bandiera di un altro Stato membro e pertanto accedere al contingente di tale Stato, ne risulterebbe compromessa la finalità del sistema dei contingenti, consistente nel garantire un'equa ripartizione delle risorse alieutiche disponibili tra gli Stati membri, a favore delle regioni che dipendono economicamente dalla pesca e dalle industrie connesse. A differenza di molte altre attività economiche, la pesca ha luogo in mare, al di fuori del territorio di qualsiasi Stato membro, e un peschereccio è libero di passare da un territorio all'altro a proprio piacimento. L'immatricolazione di una nave in uno Stato membro non garantisce necessariamente che la nave abbia realmente un legame economico effettivo con la comunità di pesca di tale Stato membro.

40. Nel periodo a cui risale l'adozione del regolamento n. 2057/82 e 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), tutti gli Stati membri imponevano per l'immatricolazione requisiti di nazionalità analoghi a quelli prescritti dalla legge del 1988. Non potrebbe sostenersi che gli Stati membri siano riusciti ad accordarsi, dopo anni di negoziati, su una politica comune della pesca basata su norme d'immatricolazione che erano, a loro volta, in contrasto con il diritto comunitario. Gli Stati membri sarebbero difficilmente pervenuti ad un accordo, ove avessero avuto cognizione della possibilità di eludere il sistema dei contingenti. Inoltre, nella citata sentenza Pesca Valentia, la Corte ha riconosciuto la competenza legislativa degli Stati membri in materia di concessione dell'uso della bandiera.

41. La tesi secondo la quale il sistema dei contingenti costituisce di per sé una deroga a determinate norme di diritto comunitario, in particolare al principio del libero accesso, è stata sostenuta dall'avvocato generale Mischo nelle conclusioni presentate nella causa C-3/87, Agegate (punti 73-83 della motivazione).

42. Secondo il governo britannico, la tesi contraria, prospettata dalla Commissione, è priva di fondamento. In primo luogo, non è corretto considerare il sistema dei contingenti alla stregua di una normativa derivata, la quale non potrebbe pertanto derogare al Trattato. Il regolamento n. 170/83, che ha istituito tale regime, modifica l'art. 100 dell'Atto di adesione del 1972 e costituisce un rilevante aspetto dell'Atto di adesione del 1985.

43. Del resto, la sentenza 29 novembre 1978, Pigs Marketing Board (causa 83/78, Racc. pag. 2347) dimostra che quando è in gioco la realizzazione degli obiettivi della politica agricola comune, le norme del Trattato in materia agricola prevalgono sulle altre norme.

44. In ogni caso la Corte, nella sentenza 20 aprile 1978, Ramel (cause riunite 80/77 e 81/77, Racc. pag. 927) ha espressamente ammesso la possibilità di deroghe o di eccezioni al Trattato introdotte dal diritto derivato, purché siano previste in modo esplicito o implicito. Alcune di tali deroghe sono state ammesse dalla giurisprudenza [v. ad esempio sentenze 14 luglio 1976, Kramer (cause riunite 3/76, 4/76 e 6/76, Racc. pag. 1279); 4 dicembre 1986, Commissione/Germania, « assicurazioni » (causa 205/84, Racc. pag. 3755); 2 febbraio 1988, Regno Unito/Commissione (causa 61/86, Racc. pag. 431); 27 settembre 1988, Commissione/Consiglio (causa 51/87, Racc. pag. 5459)].

45. La comunicazione della Commissione 19 luglio 1989, concernente un quadro comunitario per l'accesso alle quote di pesca (GU C 224, pag. 3), prospetta un mutamento rispetto alla precedente posizione adottata dalla Commissione in materia. Infatti, al punto 2.6 di tale comunicazione, la Commissione afferma che « lo stato attuale e prevedibile delle risorse alieutiche nella Comunità e il livello di ristrutturazione delle flotte da pesca finora raggiunto non consentono per il momento di procedere ad una completa liberalizzazione del comportamento delle imprese ».

46. Nel medesimo senso si esprime la relazione del Parlamento europeo, recante il titolo « L'Europa blu » (doc. A 2-319/88), laddove afferma che « la libertà di stabilimento, se fosse messa totalmente in applicazione nel settore della pesca, finirebbe col provocare una grave crisi economica, sociale e politica nelle regioni marittime della Comunità ».

47. La legge del 1988 è, per l'appunto, finalizzata a garantire che i contingenti di pesca assegnati al Regno Unito vadano effettivamente a beneficio delle persone alle quali sono destinati. Nel settore della pesca, la proprietà e l'esercizio dell'attività di pesca presentano una chiara connessione. Non sussiste quindi alcuna dicotomia necessaria tra « i proprietari » da un lato e « i pescatori » dall'altro. Del resto, i proprietari di pescherecci possono a buon diritto reputarsi come appartenenti alla comunità di pesca che la politica comune della pesca è finalizzata ad aiutare.

48. Nella sentenza 16 giugno 1987, Romkes (causa 46/86, Racc. pag. 2671), la Corte ha affermato che il regime dei contingenti nazionali non è incompatibile con l'art. 7 del Trattato. Ne consegue che le condizioni istituite con la legge del 1988, avendo come scopo ed effetto unicamente il sostegno alla politica comune della pesca, non sono, neanch'esse, discriminatorie.

49. Infine, il governo del Regno Unito sostiene che, qualora qualsiasi cittadino di uno Stato membro potesse stabilirsi in uno Stato membro ed esercitare né più né meno gli stessi diritti di pesca dei quali possono valersi i cittadini di quest'ultimo Stato membro, non verrebbe compromesso solo il regime dei contingenti. Uguale sorte spetterebbe altresì al regime che si applica a talune regioni particolarmente dipendenti dalla pesca e dalle industrie connesse, individuate nell'allegato VII della risoluzione dell'Aja del 1976 (« preferenze dell'Aja »), al carattere riservato della zona costiera, ai meccanismi di accurato equilibrio previsti dagli artt. 156-166 e 346-353 dell'Atto di adesione del 1985 nonché agli sforzi ai quali gli Stati membri hanno acconsentito in materia di ristrutturazione della loro flotta peschereccia, nell'ambito dei programmi pluriennali della Comunità.

50. La *Commissione* segnala, preliminarmente, che nel 1983, quando la Spagna non era ancora uno Stato membro della Comunità, il Regno Unito non ha adottato gli opportuni provvedimenti per eliminare dalla sua flotta peschereccia le navi « anglospagnole », a quanto sembra perché tali navi pescavano soprattutto in zone situate ad ovest dell'Irlanda e principalmente specie, quali il merluzzo, che in Spagna hanno un mercato nettamente migliore che nel Regno Unito. Risulta del pari che la flotta britannica non utilizzava tali riserve e che, in quel periodo, essa non era ancora in grado di sfruttarle appieno. Stando così le cose, il Regno Unito non ha alcun motivo per biasimare la Commissione.

51. L'esistenza di taluni gravi problemi connessi al funzionamento dei contingenti, che possono segnatamente derivare da situazioni spesso contrassegnate con l'espressione « quota hopping », ha indotto la Commissione a proporre al Consiglio misure in tema di controllo delle catture, concretatesi nell'adozione del regolamento 7 novembre 1988, n. 3483 (GU L 306, pag. 2); inoltre, nella sua comunicazione 19 luglio 1989, concernente un quadro comunitario per l'accesso alle quote di pesca, dianzi richiamata, la Commissione ha indicato agli Stati membri un determinato numero di misure che essi potrebbero legittimamente adottare nell'ambito del regime dei contingenti.

52. Il superamento di alcuni contingenti britannici, per effetto delle attività esercitate dalle navi « anglospagnole », pone in evidenza il sussistere di lacune nella sorveglianza e nel controllo di queste navi da parte delle responsabili autorità del Regno Unito. Il regolamento del Consiglio n. 2241/87 (GU L 207, pag. 1), come modificato dal citato regolamento n. 3483/88, offre al riguardo strumenti di controllo adeguati; per giunta, in ipotesi di gravi violazioni delle norme sulla gestione dei contingenti, nessuna norma comunitaria osta a che alle navi in questione sia revocata l'immatricolazione o la bandiera. Al Regno Unito incombe del pari tener pienamente conto delle particolari necessità delle regioni dell'Inghilterra del sud-ovest e del Galles del sud-ovest, nell'ambito della ripartizione dei contingenti britannici tra i pescherecci britannici. Infine, la cessazione delle attività esercitate dalle navi « anglospagnole », dall'entrata in vigore della legge del 1988, non ha avuto come effetto l'aumento, in alcune delle zone interessate, dei quantitativi di pesce catturati da pescherecci « autenticamente » britannici. È soprattutto probabile che, in conseguenza degli elevati prezzi praticati sul mercato spagnolo, per talune specie le catture effettuate nell'ambito dei contingenti britannici continuino ad essere sbarcate in Spagna, pur essendo riferibili a navi « autenticamente » britanniche.

53. La Commissione ritiene che, sebbene spetti attualmente allo Stato membro interessato stabilire se una nave abbia il diritto di essere immatricolata in esso, battere la sua bandiera ed averne la nazionalità, ciò non toglie che il detto Stato sia tenuto all'osservanza dei principi e delle norme del diritto comunitario, ivi comprese quelle degli artt. 7, 52 e 221 del Trattato CEE. Ne consegue che la Commissione non è ostile a qualsiasi requisito di nazionalità, come asserisce il Regno Unito. È sufficiente che il proprietario dell'imbarcazione abbia la cittadinanza di uno degli Stati membri.

54. La Commissione ricorda, su tale punto, come essa abbia riconosciuto, nella citata comunicazione concernente un quadro co-

munitario per l'accesso alle quote di pesca, che la responsabilità dell'esercente di un peschereccio dovrebbe concretarsi mediante la costituzione a terra, nello Stato membro nel quale l'impresa ha il proprio centro principale di attività, di un ufficio amministrativo della stessa impresa.

55. Il collegamento effettivo tra la nave e lo Stato della bandiera, imposto dalle convenzioni internazionali del 1958 e del 1982, non implica per gli Stati membri il potere di adottare discrezionalmente norme proprie in materia di bandiera senza tener conto delle prescrizioni del diritto comunitario. Dalle disposizioni di tali convenzioni discende che il collegamento in questione è inteso unicamente a permettere allo Stato della bandiera l'esercizio effettivo della propria giurisdizione e del proprio controllo nei settori tecnico, amministrativo e previdenziale.

56. A prescindere da ciò, in caso di conflitto tra la convenzione del 1958 e il Trattato CEE, quod non, il combinato disposto dell'art. 5 dell'Atto di adesione del 1972 e dell'art. 234 del Trattato impone al Regno Unito di adottare tutte le misure necessarie per rimuovere ogni eventuale incompatibilità.

57. Inoltre, nelle relazioni tra Stati membri, i diritti e gli obblighi derivanti dalla Convenzione del 1958 non possono prevalere sugli obblighi imposti agli Stati membri in forza del Trattato CEE. Tale principio trova del resto espresso riconoscimento nell'art. 30 della Convenzione del 1958, alla stregua del quale « le disposizioni della presente Convenzione non pregiudicano le convenzioni o gli altri trattati internazionali in vigore nei rapporti tra Stati parti di tali convenzioni o trattati ».

58. I provvedimenti presi da uno Stato per garantire un legame effettivo con le navi battenti la sua bandiera non devono necessariamente imporre obblighi relativi alla nazionalità, come quelli prescritti dalla legge del 1988. Secondo la Commissione, il Regno Unito non può certo asserire il contrario, posto che fino al 1988 il diritto dei pescherecci alla bandiera era disciplinato dalle norme, nettamente meno restrittive, della legge del 1894, norme che tuttora si applicano alle navi mercantili. Il controllo effettivo dello Stato della bandiera sulle proprie navi va piuttosto esercitato per mezzo di ispezioni regolari effettuate dalle competenti autorità dello Stato della bandiera, evitando discriminazioni fondate sulla nazionalità del proprietario o dell'esercente della nave.

59. La Commissione riconosce che nella prassi internazionale — ivi compresa quella vigente nella Comunità — la partecipazione dello Stato della bandiera o di suoi cittadini alla proprietà delle navi battenti la bandiera di questo Stato è ampiamente considerata alla stregua di un importante elemento posto a garanzia dell'esistenza di un legame effettivo tra questo Stato e le sue navi.

60. Sennonché, nessuna norma del diritto internazionale fa obbligo agli Stati di imporre simili requisiti di nazionalità. L'esistenza di un « legame effettivo » potrebbe essere garantita con altri mezzi. La Commissione rinvia a questo proposito ad uno stralcio dell'opera *The International Law of the Sea* del prof. O'Connell nonché ad un brano tratto dai commenti della Commissione del diritto internazionale sul testo divenuto in seguito l'art. 5 della Convenzione del 1958.

61. Ribattendo all'argomento del Regno Unito desunto dal parere individuale del

giudice Jessup nella causa Barcelona Traction (v. supra, punto 33), la Commissione sottolinea che, allorché gli strumenti predisposti da uno Stato per garantire l'esistenza di un « legame effettivo » con le sue navi sono compatibili con il diritto internazionale, gli altri Stati non possono rifiutarsi di riconoscere la bandiera di questo Stato.

62. La tesi secondo cui gli Stati membri, nell'adottare la loro normativa in materia di immatricolazione delle navi, non possono trasgredire le norme comunitarie, ha trovato ingresso nel corso dei negoziati relativi alla Convenzione del 1986. Gli Stati membri che hanno preso parte ai negoziati della suddetta Convenzione hanno dichiarato che essi avrebbero potuto sottoscrivere la medesima soltanto in conformità al Trattato CEE. La Commissione ha presentato al Consiglio una comunicazione e una proposta di decisione contenente un'identica riserva. Il Consiglio non ha ancora dato seguito a tale proposta, in quanto nessuno Stato membro ha ratificato e neppure firmato tale Convenzione.

63. Inoltre, contrariamente a quanto asserisce il Regno Unito, l'art. 8 della Convenzione del 1986 non rispecchia il diritto internazionale previgente. A differenza della Convenzione del 1958, né il preambolo né le disposizioni della Convenzione del 1986 fanno cenno del fatto che quest'ultima, o l'art. 8 di essa, abbiano carattere meramente dichiarativo.

64. Né il punto 13 della motivazione della citata sentenza Pesca Valentia né i rilievi dell'avvocato generale Mischo nelle conclusioni presentate nella causa C-216/87, Jaderow (punto 7), corroborano la tesi del Regno Unito circa la competenza degli Stati membri in materia di concessione della loro bandiera. Il primo contiene una corretta analisi del regolamento n. 101/76, controverso nella causa Pesca Valentia; i secondi andrebbero considerati alla stregua di obiter dicta, dal momento che la causa Jaderow non verteva sul diritto all'uso della bandiera.

65. Nessuna analogia sussiste tra la nazionalità delle persone e quella dei pescherecci. La circostanza che l'art. 5, n. 1, della Convenzione del 1958 utilizzi il termine « nazionalità » non è atta ad infirmare il rilievo anzidetto. La Commissione rinvia al riguardo alla tesi sostenuta dal prof. O'Connell nell'opera *The International Law of the Sea* (volume II, 1983-84, pag. 752).

66. Muovendosi da questa constatazione, la concessione della bandiera ai pescherecci non sfugge al divieto di cui all'art. 7 del Trattato. L'analogia con le società dimostra l'erroneità della tesi contraria, propugnata dal Regno Unito. Infatti, le norme nazionali relative alla costituzione delle società soggiacciono ai divieti sanciti dagli artt. 7, 52 e 221 del Trattato.

67. Analogo rilievo deve farsi in ordine al diritto di stabilimento. L'art. 52 del Trattato si applica alla concessione della bandiera a pescherecci, posto che questi ultimi sono solo strumenti utilizzati dai cittadini di altri Stati membri, siano essi persone fisiche o giuridiche, nell'esercizio del loro diritto di stabilimento. In altri termini, qualora i cittadini di altri Stati membri, stabiliti nel Regno Unito, non fossero autorizzati a far immatricolare le loro navi e ad esercirle alla stregua di pescherecci britannici, resterebbe loro

preclusa la parità di accesso alle attività di pesca, che essi hanno diritto ad esercitare in forza dell'art. 52.

68. Nella pratica, l'esercizio dal Regno Unito di pescherecci battenti la bandiera di un altro Stato membro sarebbe nella maggior parte dei casi precluso ai cittadini degli altri Stati membri stabiliti nel Regno Unito.

69. Per confutare la tesi del Regno Unito relativa alla natura derogatoria della politica comune della pesca, e più in particolare del regime dei contingenti, la Commissione adduce, già nel ricorso, una serie di argomenti. Nella replica, tali argomenti sono stati integrati da una disamina delle sentenze Agegate e Jaderow, nel frattempo intervenute.

70. La Commissione sostiene, al riguardo, che né la politica comune della pesca né il regime dei contingenti derogano agli artt. 7, 52 e 221 del Trattato.

71. Anzitutto, non v'è alcuna disposizione del Trattato che sancisca il carattere derogatorio della politica comune della pesca. Quest'ultima è, al contrario, fondata sull'art. 43 del Trattato, così come la politica agricola comune.

72. Contrariamente a quanto asserisce il Regno Unito, dalle conclusioni dell'avvocato generale Mischo presentate nelle cause Agegate e Jaderow non può argomentarsi alcun elemento a sostegno della tesi secondo cui gli Stati, sulla scorta di una qualche deroga implicitamente disposta dal Trattato CEE in correlazione col regime dei contingenti, potrebbero operare discriminazioni nei confronti dei cittadini di altri Stati membri.

73. Del pari l'Atto di adesione del 1985, se conferma l'esistenza della politica comune della pesca, alla quale inerisce il regime dei contingenti, non implica tuttavia, né esplicitamente né implicitamente, alcuna deroga ai principi fondamentali del Trattato CEE dei quali trattasi nel caso di specie.

74. Secondo la Commissione, il regime dei contingenti istituito dal diritto comunitario derivato (regolamento n. 170/83) non può di per se stesso autorizzare deroghe al Trattato. Al riguardo essa argomenta dalle sentenze 20 aprile 1978, Ramel, citata, e 13 dicembre 1983, cosiddetta « rhum », Commissione/Consiglio (causa 218/82, Racc. pag. 4063). Nessuna delle sentenze richiamate dal Regno Unito corrobora la tesi di quest'ultimo relativa alla possibilità di riconoscere « come necessaria implicazione » la natura derogatoria del regime dei contingenti, alla stregua di quanto è avvenuto, in via giurisprudenziale, in altri settori del diritto comunitario derivato.

75. Per converso, discende dalla sentenza 16 giugno 1987, Romkes, dianzi richiamata, che il sistema di ripartizione dei contingenti è compatibile con l'art. 7 del Trattato CEE.

76. Inoltre, l'art. 5, n. 2, del regolamento n. 170/83, prescrivendo agli Stati membri di stabilire le modalità di utilizzazione dei contingenti loro assegnati, puntualizza che essi sono tenuti a farlo « conformemente alle disposizioni comunitarie applicabili ». In particolare, gli Stati membri debbono attenersi ai principi di uguaglianza e parità di tratta-

mento tra i produttori (art. 40, n. 3, del Trattato). Tale rilievo discende dalle sentenze 25 novembre 1986, Klensch (cause riunite 201/85 e 202/85, Racc. pag. 3477) e 26 aprile 1988, Apesco (causa 207/86, Racc. pag. 2151).

77. L'assunto del Regno Unito secondo il quale il regime dei contingenti implicherebbe per sua natura una certa deroga ai principi del Trattato, segnatamente al principio della libertà di stabilimento, in quanto altrimenti tale regime sarebbe inattuabile, è privo di qualsiasi fondamento. Nello stato attuale del diritto comunitario, gli Stati membri hanno il potere di regolamentare la capacità di pesca della loro flotta. Essi sono pertanto liberi di limitare o finanche ridurre, secondo modalità non discriminatorie, la capacità di pesca della loro flotta; essi sono persino incentivati a farlo nell'ambito della politica strutturale della Comunità. Viceversa, come la Corte ha ribadito nella citata sentenza Romkes, lo Stato membro che unilateralmente autorizzi un potenziamento della capacità della propria flotta non può per tale motivo rivendicare un accrescimento dei propri contingenti.

78. Parimenti infondato è l'argomento che il Regno Unito desume dalla citata comunicazione della Commissione concernente un quadro comunitario per l'accesso ai contingenti di pesca. Il brano citato dal Regno Unito non verte sulle restrizioni del diritto di stabilimento, bensì sulla liberalizzazione delle attività delle imprese operanti nel settore della pesca, liberalizzazione che deve essere controllata o limitata con misure obiettivamente giustificate e non discriminatorie.

79. Infine, prosegue la Commissione, dalle sentenze 14 dicembre 1989, Agegate e Jaderow, non può in alcun modo argomentarsi che il regime dei contingenti dispensi gli Stati membri dai divieti enunciati dal Trattato. In particolare, la Corte, sebbene abbia dichiarato nella sentenza Jaderow che uno Stato membro può imporre condizioni intese a garantire un effettivo legame economico tra le navi che attingono ai suoi contingenti e lo Stato membro di cui trattasi, ha tuttavia pure sottolineato la strettissima delimitazione di tale legame. Inoltre, nella sentenza Agegate, la condizione di residenza prescritta ai componenti dell'equipaggio dei pescherecci è stata ritenuta incompatibile con il diritto comunitario; a fortiori tale principio deve valere per il requisito di nazionalità imposto alle persone di cui all'art. 14 della legge del 1988.

80. Comunque sia, le sentenze Agegate e Jaderow vertono sulle misure che gli Stati membri sono autorizzati ad adottare nell'ambito del regime dei contingenti. Orbene, i requisiti di nazionalità controversi disciplinano l'accesso all'immatricolazione e, pertanto, a tutte le attività di pesca, ivi compresa la pesca delle riserve ittiche non contingentate. Autorizzare gli Stati membri a limitare l'immatricolazione dei pescherecci imponendo simili requisiti trascende dunque i limiti del regime dei contingenti. Oltretutto, a differenza delle condizioni prescritte per il conseguimento di licenze che dipendono dall'attuale regime, le restrizioni imposte all'immatricolazione delle navi potrebbero sussistere anche se l'attuale disciplina dei contingenti fosse sostituita da un regime più integrato.

81. L'assunto del Regno Unito secondo il quale la politica comune della pesca sarebbe stata negoziata sul presupposto che le norme di tutti gli Stati membri sull'immatricolazione prescrivessero requisiti di nazio-

nalità è inesatto, giacché con esso si confonde la nazionalità delle navi, che effettivamente costituisce parte integrante dell'attuale sistema dei contingenti nazionali, con i requisiti di nazionalità applicabili ai proprietari ed agli esercenti di tali navi, sui quali verte la presente controversia.

82. Nulla consente di ritenere che il regime delle preferenze dell'Aja, come pure il regime applicabile alla pesca nelle fasce costiere, le modalità in materia di pesca prescritte dall'Atto di adesione del 1985 o, ancora, la politica comunitaria in tema di ristrutturazione delle flotte pescherecce possano giustificare l'applicazione dei controversi requisiti di nazionalità. In ogni caso, un requisito specifico, che possa trovare giustificazione negli obiettivi dell'uno o dell'altro dei suddetti regimi, sarebbe ammissibile solo se la sua applicazione fosse rigidamente circoscritta al regime di cui trattasi.

83. La Commissione rileva come le argomentazioni da lei svolte in ordine ai requisiti di nazionalità prescritti dalla legge del 1988 siano state accolte, sia pure prima facie, dal presidente della Corte nella citata ordinanza 10 ottobre 1989.

84. Nella controreplica, il *governo del Regno Unito* rileva come, fino all'agosto del 1987, il diritto comunitario non prevedesse alcun metodo atto a consentire ad uno Stato membro di ottenere ragguagli sugli sbarchi effettuati dai propri pescherecci in altri Stati membri. Il regolamento n. 2241/87 ha inteso porre rimedio a tale situazione, facendo obbligo alle navi di segnalare allo Stato membro di bandiera gli sbarchi effettuati, tuttavia solo con il regolamento n. 3483/88, che la Corte già conosce a seguito della sentenza 27 marzo 1990, Spagna/Consiglio (causa C-9/89, Racc. pag. I-1383), tale problema ha effettivamente trovato adeguata soluzione. Tuttavia, dal momento che l'attività delle imbarcazioni « anglospagnole » non era stata interrotta dalle suddette misure, bensì semplicemente sorvegliata, il danno cagionato alla flotta peschereccia autenticamente britannica non ha cessato di esistere.

85. Sebbene dall'adozione della legge del 1988 e dalla correlativa cessazione dell'attività dei pescherecci « anglospagnoli » i contingenti ai quali questi ultimi imputavano le loro catture non siano intieramente esercitati dalla flotta peschereccia autenticamente britannica, tali contingenti hanno un considerevole valore in caso di scambi di contingenti, ai sensi dell'art. 5, n. 1, del regolamento n. 170/83.

86. Ad ogni modo, è impossibile porre fine alla pratica illecita del « quota hopping » senza l'adozione di misure discriminatorie nei confronti dei cittadini degli altri Stati membri che pongono in essere questo tipo di pratica.

87. Il governo del Regno Unito prosegue segnalando le conseguenze connesse all'accoglimento della tesi della Commissione relativa alla competenza degli Stati membri in materia di concessione dell'uso della loro bandiera. La soluzione accolta per i pescherecci dovrebbe del pari applicarsi alle navi mercantili come pure agli aeromobili. Con particolare riguardo alle navi mercantili, la soluzione auspicata dalla Commissione si risolverebbe nel vanificare il periodo transitorio disposto dal regolamento (CEE) del Consiglio 22 dicembre 1986, n. 4055, che applica il principio della libera prestazione

dei servizi ai trasporti marittimi tra Stati membri e tra Stati membri e paesi terzi (GU L 378, pag. 1); questo regolamento mira ad abolire le riserve fatte a vantaggio delle navi battenti bandiera di uno Stato membro con riguardo al trasporto marittimo di determinate merci. Del pari, avendo accesso alla bandiera degli altri Stati membri, la compagnia aerea di un determinato Stato membro potrebbe esercire servizi aerei interni di ciascuno di questi Stati alle stesse condizioni delle compagnie aeree nazionali locali.

88. Gli « strumenti » proposti dalla Commissione in alternativa al criterio della nazionalità del proprietario sono inadeguati. L'idea secondo la quale un legame autentico tra lo Stato della bandiera e la sua nave possa ipso facto ravvisarsi nella mera circostanza che il proprietario della nave è cittadino di uno Stato membro diverso da quello della bandiera è palesemente in contrasto con il diritto internazionale. Lo stesso deve dirsi quanto all'idea della costituzione a terra di un ufficio amministrativo permanente. Si tratterebbe di una presenza simbolica che diverrebbe fonte di abusi, col conseguente ridursi delle bandiere degli Stati membri a « bandiere di comodo ». Inoltre, è estremamente disagevole distinguere, concretamente, tra una società fittizia ed un centro di attività autentico. Ne consegue che la proposta della Commissione non può ritenersi soluzione adeguata per far fronte alle pratiche elusive del regime dei contingenti consistenti nell'accesso alla bandiera di uno o più Stati membri.

89. Il criterio della nazionalità del proprietario costituisce parte integrante del diritto internazionale consuetudinario, al quale l'art. 234 del Trattato non si applica. Come la Corte ha dichiarato nella sentenza 4 dicembre 1974, Van Duyn (causa 41/74, Racc. pag. 1337), il Trattato non può ritenersi in contrasto, nei rapporti tra gli Stati membri, con i principi del diritto internazionale. La Comunità non può modificare unilateralmente il diritto internazionale consuetudinario.

90. L'asserzione della Commissione secondo cui le navi sono semplici strumenti che le persone utilizzano per esercitare il loro diritto di stabilimento disconosce il significato giuridico della concessione della bandiera. La necessità di un legame autentico è giustificata dal fatto che la nazionalità di una nave si riflette sulla nave medesima, su tutte le persone che operano a bordo di essa, sulle altre navi e su tutti i paesi con i quali la nave viene a contatto. Per tali motivi, le navi sono fondamentalmente diverse dalle società. Del resto il Trattato, pur dettando all'art. 58 espresse disposizioni per le società, non fa alcun cenno alle navi ed agli aeromobili.

91. Precipuamente a causa dei numerosi obblighi connessi alla concessione della bandiera sia sul piano interno sia su quello internazionale, la Commissione, in una comunicazione 3 agosto 1989 indirizzata al Consiglio e recante il titolo « Un futuro per i trasporti marittimi della Comunità » [COM(89) 266 def., punti 55 e seguenti], ha respinto l'idea di sostituire i vari registri nazionali con un registro navale comunitario.

92. Richiamandosi al programma generale per la soppressione delle restrizioni alla libertà di stabilimento (GU 1962, n. 2, pag. 36), il governo del Regno Unito sotto-

linea come l'accesso alla bandiera di uno Stato membro non rientri tra le restrizioni da rimuovere in forza del suddetto programma. Di conseguenza, la concessione della bandiera è per sua natura distinta dal diritto di stabilimento. Sotto questo stesso profilo, il diritto allo stabilimento secondario, riconosciuto dalla Corte nella sentenza 12 luglio 1984, Klopp (causa 107/83, Racc. pag. 2971), mal si concilia con la concessione della bandiera.

93. Il governo del Regno Unito ribadisce l'assunto secondo il quale la legge del 1988 non è contraria all'art. 52 del Trattato, dal momento che essa non impedisce ai cittadini degli altri Stati membri di stabilirsi nel Regno Unito e di esercire i loro pescherecci dal territorio di questo paese, a condizione che essi lo facciano battendo la bandiera di un altro Stato membro. Al riguardo esso segnala che ciò avviene tanto nel settore della navigazione mercantile, fatti salvi gli artt. 61 e 75 del Trattato, quanto nel settore dei trasporti aerei.

94. Ad ogni modo, l'illiceità dell'attività posta in essere, consistente, nel caso di specie, nello sfruttamento di contingenti assegnati ad altri Stati membri, non costituisce motivo legittimo per giustificare uno « stabilimento » ai sensi del Trattato. Al riguardo, esso argomenta dalla sentenza 27 settembre 1988, Daily Mail (causa 81/87, Racc. pag. 5483).

95. In ordine all'argomento relativo alla politica comune della pesca, il governo del Regno Unito sottolinea come la Corte, nella citata sentenza 14 dicembre 1989, Jaderow, abbia riconosciuto che il regime dei contingenti implica una deroga al principio del libero accesso.

96. Infine, è necessario, avuto riguardo, da un lato, al regime dei contingenti istituito dal regolamento n. 170/83 e, dall'altro, alle restrizioni in materia di pesca contenute nell'Atto di adesione del 1985, salvaguardare il legittimo affidamento che gli Stati membri riponevano nel fatto che le espressioni « battere bandiera » o « essere immatricolato in uno Stato membro », che ricorrono nella normativa comunitaria e che rinviano, per quanto attiene alla loro definizione, al diritto nazionale, non fossero alterate dalle norme del Trattato.

97. Il *governo spagnolo* assume che, pur se la definizione della nozione di peschereccio battente bandiera di uno Stato membro immatricolato nel medesimo è rimessa alla normativa di ciascuno Stato membro, come la Corte ha affermato nella sentenza 19 gennaio 1988, Pesca Valentia, dianzi richiamata, ciò non significa tuttavia che gli Stati membri possano, nell'adottare provvedimenti in tale settore, disattendere le norme del Trattato e, concretamente, il divieto di operare qualsivoglia discriminazione fondata sulla nazionalità. Esso richiama, su tale punto, la sentenza 25 novembre 1986, Klensch, succitata.

98. I requisiti di nazionalità prescritti dalla legge del 1988 sono in contrasto con gli artt. 7, 52 e 221 del Trattato. I principi fondamentali enunciati in questi articoli, in particolare nell'art. 52, impongono la rimozione non soltanto delle restrizioni e delle discriminazioni in tema di esercizio delle attività professionali, ma anche di qualsiasi ostacolo atto ad impedire in concreto l'esercizio effettivo della libertà di svolgere tali attività. Questa constatazione trae argomento dai programmi generali adottati dal Consiglio il 18 dicembre 1961. Infatti, sarebbe inutile lo stabilimento in uno Stato membro senza poter in seguito esercitare l'attività per la quale esso ha avuto luogo.

99. Qualsiasi deroga alle norme del Trattato relative alla libertà di stabilimento va ricondotta alle ipotesi enumerate agli artt. 55 e 56. Tali articoli vanno interpretati restrittivamente.

100. Quanto all'asserito carattere derogatorio della politica comune della pesca, il governo spagnolo rileva come nei trattati non consti alcuna disposizione che consenta di ritenere che la predetta politica costituisca un caso particolare. Conseguentemente, le norme del Trattato trovano applicazione con riguardo altresì alla politica comune della pesca. Esso argomenta, in proposito, dalle sentenze 20 aprile 1978, Ramel, citata, e 29 marzo 1979, Commissione/Regno Unito (causa 231/78, Racc. pag. 1447).

101. D'altra parte, le norme del diritto derivato in materia di pesca prescrivono, anch'esse, che le norme adottate da uno Stato membro siano conformi alle « disposizioni comunitarie applicabili » (art. 5, n. 2, del regolamento n. 170/83) e non discriminatorie nei confronti di altri Stati membri, nel senso che esse debbono segnatamente garantire a tutti i pescherecci degli altri Stati membri la « parità di condizioni di accesso e di sfruttamento dei fondali situati nelle acque » sulle quali il detto Stato esercita la propria sovranità o giurisdizione (art. 2, n. 1, del regolamento n. 101/76).

102. In particolare, il regime dei contingenti istituito dal regolamento n. 170/83 costituisce solo una misura di conservazione delle risorse alieutiche e non anche una forma di compartimentazione dei mercati e di fissazione di barriere alla libera circolazione delle persone ed alla libertà di stabilimento all'interno della Comunità. Conseguentemente, il regime dei contingenti non autorizza gli Stati membri ad adottare misure incompatibili con il Trattato, tendenti, attraverso norme restrittive, a riservare i vantaggi economici derivanti dai loro contingenti alla propria economia nazionale e in particolare alla propria industria della pesca ed ai settori economici connessi.

103. Infine, i requisiti di nazionalità di cui alla legge del 1988 violano i principi della proporzionalità e dell'affidamento legittimo.

104. Il *governo irlandese* sostiene che il diritto comunitario non ha ancora intaccato il potere, riconosciuto in via di principio ad uno Stato membro, di stabilire le condizioni per l'immatricolazione delle navi nei propri registri nazionali, all'uopo prescrivendo criteri fondati sulla nazionalità, come quelli previsti dalla legge del 1988.

105. Gli artt. 7, 52 e 221 del Trattato presuppongono che i cittadini degli Stati membri, che possono giovarsi di queste disposizioni, conservino, nell'esercizio dei loro diritti in materia di libera circolazione, le loro rispettive nazionalità. Il Trattato non contiene alcuna disposizione che consenta ad una persona di mutare la propria nazionalità. Analoga situazione sussiste per quanto attiene alla « nazionalità » delle navi, ivi compresi i pescherecci.

106. In ogni caso, tenuto conto degli abusi commessi dai pescatori spagnoli, le opportune misure adottate dallo Stato membro interessato per porvi fine sono obiettivamente giustificate e non discriminatorie. Se tale

premessa è esatta, non può riscontrarsi alcuna violazione degli artt. 7, 52 e 221 del Trattato.

107. Per il caso in cui la Corte ritenga che i controversi requisiti di nazionalità siano incompatibili con l'art. 52 del Trattato, il governo irlandese osserva che essi sono giustificabili alla luce dell'art. 56. In tale ipotesi, la Commissione risulterebbe altresì soccombente con riguardo ai mezzi da essa dedotti dagli artt. 7 e 221 del Trattato.

108. Il governo irlandese è altresì del parere che l'eventuale accoglimento della tesi della Commissione in tema d'immatricolazione dei pescherecci si risolverebbe nel compromettere la politica strutturale della Comunità nel settore nella pesca.

109. Le sentenze 14 dicembre 1989, Agegate e Jaderow, dianzi citate, non rilevano ai fini della soluzione della presente controversia, in quanto vertono sulla compatibilità con il diritto comunitario di condizioni inserite nelle licenze di pesca, mentre nel caso di specie si verte sul punto se gli Stati membri siano competenti a stabilire condizioni per l'immatricolazione dei pescherecci nei loro registri.

C. N. Kakouris
giudice relatore