al Consiglio stesso, prorogando fra l'altro il regime di deroga oltre i limiti stabiliti.

Ne consegue che, dal 31 dicembre 1982, data di scadenza del periodo contemplato dall'art. 100 dell'atto d'adesione, al 25 gennaio 1983, data di adozione del regolamento n. 170/83, l'art. 2, n. 1 del regolamento n. 101/76, relativo alla parità di accesso alle acque soggette alla giurisdizione degli Stati membri e, di conseguenza, all'abolizione di qualsiasi discriminazione fondata sulla nazionalità dei cittadini degli stati membri, era pienamente valido.

2. La normativa nazionale che vieti l'accesso alle acque nazionali e non persegua uno scopo di conservazione delle risorse della pesca, non rientra nel potere spettante agli stati membri di adottare, in mancanza di una normativa comunitaria, provvedimenti provvisori di conservazione.

3. Il principio dell'irretroattività delle disposizioni penali è un principio comune a tutti gli ordinamenti giuridici degli stati membri, sancito dall'art. 7 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali come un diritto fondamentale, che fa parte integrante dei principi giuridici generali di cui la Corte deve garantire l'osservanza.

   Di conseguenza, la retroattività dell'art. 6, n. 1 del regolamento 25 gennaio 1983, n. 170, il quale autorizza, a partire dal 1° gennaio 1983, la conservazione in vigore, per dieci anni, del regime di deroga di cui all'art. 100 dell'atto d'adesione del 1972, non può convalidare a posteriori provvedimenti nazionali di carattere penale i quali, al momento della loro adozione, erano incompatibili col diritto comunitario.

Nel procedimento 63/83,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, dalla Crown Court di Newcastle-upon-Tyne, nella causa dinanzi ad essa pendente fra

REGINA

e

KENT KIRK,

domanda vertente sul diritto di uno stato membro ad adottare dopo il 31 dicembre 1982 un atto che vieti, alle navi registrate in un altro stato membro, di pescare nelle sue zone costiere di 12 miglia,

LA CORTE,

composta dai signori Mackenzie Stuart, presidente, T. Koopmans, K. Bahlmann e Y. Galmot, presidenti di sezione, P. Pescatore, A. O'Keeffe, G. Bosco, O. Due e C. Kakouris, giudici,

avvocato generale: M. Darmon
cancelliere: P. Heim

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

Gli antefatti, il procedimento o le osservazioni scritte presentate a norma dell'art. 20 del protocollo sullo statuto della Corte di giustizia della CEE possono riassumersi nel seguente modo:

I — Gli antefatti

Secondo quanto emerge dall'ordinanza del giudice a quo, il sig. Kent Kirk, comandante della nave da pesca danese Sandkirk, salpava dalla Danimarca ed iniziava a pescare verso mezzogiorno del 6 gennaio 1983 a meno di 12 miglia dalla costa inglese. Il Sandkirk veniva intercettato dalla HMS Dunbarton della Royal Navy Fishing Protection Squadron e veniva scortato al porto di North Shields. Il giorno successivo il Kirk compariva dinanzi alla Magistrates Court di North Shields come imputato, per essere:

«il comandante della nave da pesca danese Sandkirk E550, che veniva usata per pescare il 6 gennaio 1983, ... in quella parte della zona di pesca britannica che si trova a meno di 12 miglia dalla linea di base del Regno Unito, in violazione del Sea Fish (Specified United Kingdom Waters) (Prohibition of Fishing) Order 1982 ed in contrasto con l'art. 5, n. 1, del Sea Fish Conservation Act 1967, emendato dal Fisheries Act 1981».

A difesa del Kirk veniva allegato che il Regno Unito non era legittimato ad adottare il suddetto «Sea Fish Order» del 1982 e che di conseguenza non era stato commesso alcun reato.

Questa tesi veniva respinta e veniva rigettata la domanda di rinvio della questione alla Corte di giustizia delle Comunità Europee. Il Kirk veniva debitamente condannato ad una multa di £ 30 000 ed al pagamento di £ 400 di spese.

Il Kirk interponeva allora appello nei confronti della sentenza e della condanna e l'8 marzo 1983 compariva dinanzi alla Crown Court di Newcastle-upon-Tyne. Il 9 marzo questo giudice, sentite le due parti, sottoponeva alla Corte di giustizia delle Comunità europee la seguente questione pregiudiziale:

«Se, tenuto conto di tutte le disposizioni del diritto comunitario, il Regno Unito avesse il diritto, dopo il 31 dicembre 1982, di adottare il Sea Fish (Specified United Kingdom Waters) (Prohibition of Fishing) Order 1982 nella parte in cui tale «decreto» vieta alle sole navi registrate in Danimarca di pescare, come stabilito in detto provvedimento».

II — Il quadro normativo

1. Il regolamento del Consiglio 20 ottobre 1970 n. 2141, relativo all'attuazione di una politica comune delle strutture nel settore della pesca (GU L 236, del 27. 10. 1970, pag. 1), coordinato in seguito dal regolamento n. 101/76 (GU L 20, del 28. 1. 1976, pag. 19), tuttora in vigore, stabilisce all'art. 2, n. 1, per ciò che riguarda il caso in esame, che:

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

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

2. Deroghe al principio della «parità di condizioni d'accesso», per un periodo di dieci anni con scadenza il 31 dicembre 1982, sono state autorizzate dagli artt. 100 e 101 dell'atto di adesione del 1972 dei tre nuovi stati membri. L'art. 100 autorizza gli stati membri a limitare l'esercizio della pesca nelle acque soggette alla loro sovranità situate entro un limite di sei miglia, alle «navi da pesca la cui attività è tradizionalmente esercitata in tali acque partendo dai porti della zona geografica rivierasca». L'art. 101 estende il limite di sei miglia a dodici miglia per talune zone. Le due deroghe non dovevano pregiudicare «i diritti particolari di pesca» che ciascuno degli stati membri poteva vantare alla data del 31 gennaio 1971 e, nelle zone in cui i limiti di pesca erano stati estesi a dodici miglia, erano subordinati alla condizione che «fosse mantenuto l'esercizio della pesca alla stessa data».

Bisogna notare a tal proposito che il Regno Unito si avvaleva di tale diritto adottando il «Fishing Boats (European Economic Community) Designation Order» del 1972 che entrava in vigore il 1° gennaio 1973. Con tale decreto venivano riconosciuti ad alcuni altri stati membri (Belgio, Repubblica federale di Germania, Francia, Irlanda e Paesi Bassi) dei «diritti particolari di pesca» nelle acque esclusive situate nella zona compresa fra le 6 e le 12 miglia. Nessun «diritto particolare» era invece riconosciuto alle navi danesi, alle quali veniva pertanto negato l'accesso, soprattutto nella zona a nord-est dell'Inghilterra, dal fiume Coquet fino a Flamborough Head, e cioè nella

zona in cui il Kirk pescava il 6 gennaio 1983.

A norma dell'art. 103 dell'atto di adesione del 1972, «entro il 31 dicembre 1982», cioè prima della scadenza del periodo di dieci anni,

«... il Consiglio, su proposta della Commissione, esamina le disposizioni che potrebbero far seguito alle deroghe in vigore fino al 31 dicembre 1982».

3. Nella seduta del 21 dicembre 1982, il Consiglio non riusciva ad adottare i provvedimenti relativi all'organizzazione di una politica comune della pesca.

A seguito di tale insuccesso del Consiglio, la Commissione faceva, in data 21 dicembre 1982, una dichiarazione (GU C 343, del 31. 12. 1982, pag. 2) nella quale, ricordando che la conservazione delle risorse della pesca è di competenza esclusiva della Comunità dal 1° gennaio 1979, ma che la Comunità stessa non era ancora riuscita ad adottare un regime globale di conservazione e che gli stati membri avevano non soltanto il diritto, ma anche il dovere di adottare i provvedimenti necessari nell'interesse generale,

— chiedeva a tutti gli stati membri di comunicarle al più presto i provvedimenti nazionali di conservazione che essi intendevano adottare, con la riserva della loro approvazione da parte della Commissione;

— invitava gli stati membri a collaborare con essa affinchè i vari provvedimenti nazionali di conservazione fossero coordinati ... e questi costituissero un regime transitorio che fosse al tempo stesso realizzabile, efficace e non discriminatorio.

4. Con lettera 22 dicembre 1982, indirizzata al Commissario per la pesca, il Governo del Regno Unito sottoponeva quattro provvedimenti all'approvazione della Commissione rilevando che era «inammissibile che le popolazioni ittiche restino senza protezione», e sottolineando che questi provvedimenti erano «conformi alle proposte della Commissione» e «riscuotevano il consenso di nove delegazioni». Tra questi provvedimenti figurava il divieto «per le navi registrate in Danimarca di pescare nella zona di 12 miglia dal Regno Unito», divieto che veniva sottoposto alla Commissione sotto forma di progetto di «Sea Fish (Specified United Kingdom Waters (Prohibition of Fishing) Order» del 1982 (in seguito «il decreto»), provvedimento che è all'origine della causa principale.

Nell'art. 3, n. 1, il decreto stabilisce che:

«... è proibito pescare in qualsiasi parte della zona di pesca britannica, posta entro 12 miglia dalle linee di base adiacenti al Regno Unito, per le navi da pesca registrate in Danimarca».

Il decreto entrava in vigore il 1° gennaio 1983 e doveva valere fino al 31 dicembre 1983.

Il governo del Regno Unito precisava, nella lettera 22 dicembre 1982, che sarebbe stato naturalmente disposto a modificare o ad abrogare il provvedimento (cioè il decreto) al fine di evitare ogni discriminazione tra i pescatori dei diversi stati membri, quando il Governo danese avesse potuto dargli tutte le garanzie circa il raggiungimento di questo scopo, per quanto riguardava le navi danesi.

5. Con decisione 5 gennaio 1983, n. 83/3/CEE (GU L 12, del 14. 1. 1983, pag. 50) la Commissione autorizzava, in via provvisoria, i provvedimenti nazionali relativi alla pesca notificatile da taluni stati membri, ad eccezione della Danimarca, del Belgio e della Grecia. Tale decisione, di cui gli stati membri erano i destinatari, stabiliva nell'art. 1 che l'attività di pesca nelle acque comunitarie si sarebbe svolta, sino al 26 gennaio 1983 al più tardi, in conformità alle proposte della Commissione e che, di conseguenza, i provvedimenti nazionali notificati alla Commissione da un certo numero di stati membri, tra cui il Regno Unito, e che corrispondevano «quanto ai risultati» alle proposte della Commissione erano «autorizzati a titolo provvisorio» per questo periodo. La decisione precisava inoltre che essa non pregiudicava «successive decisioni della Commissione che valuteranno nel merito le misure notificate» (art. 2).

La decisione era motivata dalle seguenti considerazioni:

— in mancanza di alcune notifiche dei provvedimenti adottati, non era stato ancora possibile procedere al «coordinamento fra stati membri»;

— al fine di esaminare il merito dei provvedimenti notificati e di garantirne il «coordinamento fra gli stati membri» erano necessari 21 giorni;

— per ragioni di ordine pubblico, era opportuno evitare che in questo periodo si determinassero situazioni conflittuali a causa della mancanza di norme per le attività di pesca nelle acque comunitarie.

6. Il Consiglio, nella riunione del 25 gennaio 1983, riusciva alla fine ad adottare una serie di regolamenti che istituiscono un nuovo regime comunitario per la pesca.

In linea di massima, tutti questi regolamenti sono entrati in vigore il giorno della loro pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, cioè il 27 gennaio 1983.

Tuttavia, talune disposizioni venivano dichiarate applicabili anche per il periodo 1° gennaio 1983 - 26 gennaio 1983, come l'art. 6, n. 1, del regolamento n. 170/83, che istituisce un regime comunitario di conservazione e di gestione delle risorse della pesca (GU L 24 del 27. 1. 1983), secondo cui:

«A partire dal 1° gennaio 1983 e fino al 31 dicembre 1992, gli stati membri sono autorizzati a mantenere in vigore il regime definito dall'art. 100 dell'atto di adesione del 1972 e ad estendere sino a 12 miglia marine, per tutte le acque soggette alla loro sovranità o alla loro giurisdizione, il limite di 6 miglia previsto dall'articolo suddetto».

III — La fase scritta del procedimento

L'ordinanza di rinvio è stata registrata nella cancelleria della Corte il 20 aprile 1983.

A norma dell'art. 20 del protocollo sullo statuto (CEE) della Corte di giustizia, hanno presentato osservazioni scritte la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. Richard Wainright, membro del suo ufficio legale, in qualità d'agente; il governo olandese, rappresentato dal segretario generale del ministero degli affari esteri, nella persona del sig. E. F. Jacobs; il governo del Regno Unito, rappresentato dal sig. W. H. Godwin, in qualità d'agente; il governo danese, rap-

presentato dal sig. Per Lachmann, consigliere giuridico del ministero degli affari esteri; e il sig. Kent Kirk, rappresentato da Bawtree & Sons, solicitors.

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

IV — Le osservazioni scritte presentate dalle parti ai sensi dell'art. 20 del protocollo sullo statuto della Corte di giustizia delle Comunità europee

La *Commissione* rileva, in via preliminare, i seguenti punti:

a) la questione pregiudiziale, nei termini in cui è stata posta dal giudice a quo, mira ad ottenere una decisione in merito alla compatibilità di uno specifico provvedimento nazionale con il diritto comunitario, il che non rientra nella competenza della Corte nell'ambito dell'art. 177 del trattato. La Commissione propone, di conseguenza, di riformulare la questione in modo tale che se ne possano ricavare gli aspetti attinenti all'interpretazione del diritto comunitario;

b) la qualità di membro del Parlamento europeo garantisce al Kirk, nel territorio di tutti gli stati membri diversi dal proprio, l'immunità giurisdizionale, salvo «nel caso di fragranza di reato», ai sensi dell'art. 10 del protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità europee. Dal momento che il problema dell'immunità non è stato sollevato nella presente causa, la Commissione non ne tratta, riservandosi di presentare in un secondo momento alla Corte le proprie osservazioni, nel caso in cui la questione venisse sollevata in corso di causa e se la Corte ne esprimesse il desiderio.

A — Quanto al diritto comunitario relativo al regime d'accesso all'epoca dei fatti di cui è causa

1. La *Commissione* osserva che la norma fondamentale che disciplina l'accesso dei pescherecci registrati in uno stato membro alle acque territoriali di un altro stato membro è l'art. 2, n. 1, del regolamento n. 101/76. Questo regolamento è «completato» ma non abrogato dal regolamento n. 170/83, adottato dal Consiglio il 25 gennaio 1983, tenuto conto dell'estensione delle zone di pesca e dello «stato di sfruttamento eccessivo delle popolazioni ittiche delle principali specie», secondo il primo «considerando» di questo regolamento.

Essa rileva che l'art. 6 di questo regolamento autorizza retroattivamente e per 10 anni gli stati membri a mantenere in vigore il regime di cui all'art. 100 dell'atto di adesione del 1972 e ad estendere sino a 12 miglia marine, per tutte le acque soggette alla loro sovranità, il limite di 6 miglia.

A suo avviso, le deroghe al principio della parità di condizioni d'accesso a partire dal 1° gennaio 1983 sono compatibili con il diritto comunitario vigente, a condizione che:

a) l'art. 6 del regolamento n. 170/83 abbia autorizzato retroattivamente queste deroghe;

b) tale autorizzazione sia legittima;

c) un provvedimento quale il decreto in causa sia stato emanato valendosi in modo legittimo dell'autorizzazione.

Per quel che riguarda il punto a), la Commissione sostiene che l'art. 6 ha effetto retroattivo al 1° gennaio 1983. Questa tesi si basa sulla lettera inequivoca della disposizione, la quale contempla l'applicazione dell'autorizzazione «a partire dal 1° gennaio 1983». Vi è un nesso logico fra la data del 1° gennaio 1983 e l'uso del verbo «mantenere» che figura al n. 1 e che indica la continuità del regime di cui all'art. 100 dell'atto di adesione del 1972. La data è inoltre compatibile con l'art. 103 dell'atto di adesione del 1972, il quale richiama le disposizioni che potrebbero «seguire» quelle in vigore fino al 31 dicembre 1982, cioè succedere loro, come indica chiaramente l'ottavo «considerando» della motivazione del regolamento.

Essa è infine compatibile con il regime provvisorio dei TAC (Total Allowable Catch) e delle quote per il 1983, che è entrato in vigore il 1° gennaio 1983 (regolamento n. 198/83, art. 2), e con il nuovo regime di «controllo» adottato il 29 giugno 1982, che deve essere applicato al più tardi a partire dal 1° gennaio 1983 (regolamento n. 2057/82, art. 16).

Ogni altra formula avrebbe interrotto, per un breve periodo di tre settimane e senza valido motivo, la continuità nella gestione delle risorse comunitarie della pesca, quanto meno per quel che concerne le deroghe anteriori in fatto d'accesso.

La retroattività è giustificata e legittima, date le circostanze.

Secondo la giurisprudenza della Corte, l'efficacia retroattiva di un atto comunitario è ammessa quando lo scopo da raggiungere lo richiede e purché il legittimo affidamento degli interessati sia debitamente fatto salvo (sentenze 25. 1. 1979 nelle cause 98/78, Racke, e 99/78, Decker, Racc. pagg. 69 e, rispettivamente, 101).

Quanto allo scopo perseguito, questo principio è stato applicato dalla Corte, in circostanze analoghe, per confermare la validità della retroattività di tre settimane di un regolamento del Consiglio relativo alle conseguenze del sistema monetario europeo nel quadro della politica agricola comune (sentenza 19. 5. 1982 nella causa 84/81, Staple Dairy Products, Racc. pag. 1763). Ancor più di recente, la Corte ha applicato questo principio nelle cause in materia di isoglucosio (sentenze 30. 9. 1982, nelle cause 108/81, Amylum, 110/81, Roquette, e 114/81, Tunnel Refineries, Racc. pagg. 3107 e segg.). Nelle sentenze in questione, la Corte confermava i principi da applicare per esaminare la validità degli atti comunitari retroattivi e precisava in particolare la prima condizione relativa allo scopo o all'obiettivo da raggiungere, che deve evidentemente essere perseguito «nell'interesse comune o costituire uno scopo d'interesse generale».

L'interesse comune è tutelato dall'art. 6 del regolamento n. 170/83, il quale riflette la portata dell'art. 1, n. 2, dello stesso regolamento, secondo cui il sistema comunitario di conservazione e di gestione delle risorse ittiche comprende in particolare «disposizioni specifiche per la pesca costiera». I regimi preferenziali per le zone costiere sono dunque riconosciuti dal diritto comunitario (v. inoltre l'art. 4 del regolamento n. 2141/70 e gli

artt. 100 e 101 dell'Atto di adesione del 1972) nonché dal diritto internazionale (v. art. II della Convenzione di Londra sulla pesca del 1964) e costituiscono un legittimo scopo di una politica comune di gestione delle risorse ittiche che sia d'interesse comune.

A parte ciò, tale scopo richiede, date le circostanze, la retroattività dei provvedimenti adottati per garantire l'esercizio regolare ed ininterrotto delle attività di pesca e la conservazione almeno indiretta delle risorse marine.

Quanto al rispetto del legittimo affidamento, la situazione esistente a quell'epoca non aveva dato ai pescatori interessati alcuna ragione di credere che le zone costiere preferenziali di 12 miglia sarebbero state soppresse alla fine del 1982. Al contrario, queste zone definite dagli artt. 100 e 101 dell'atto di adesione del 1972 erano divenute un punto fermo del regime di conservazione e di gestione in atto fino al 1983. Le proposte della Commissione che mirano al loro rinnovo e alla loro generalizzazione sono state presentate al Consiglio fin dal marzo del 1981. Esse erano state ampiamente diffuse ed erano apparse sulla Gazzetta ufficiale. Inoltre, i pescatori della Comunità non potevano ignorare, il 6 gennaio 1983, la decisione, adottata dalla Commissione il giorno prima, che era stata ampiamente diffusa per radio e da cui scaturiva che la Commissione teneva ferme le proposte relative all'accesso. I pescatori avevano dunque ottimi motivi per ritenere che, se il Consiglio fosse giunto ad un accordo nella successiva riunione, i provvedimenti da esso adottati avrebbero avuto effetto retroattivo al 1° gennaio.

Le osservazioni della Commissione in merito al se il decreto corrisponda ad un uso legittimo dell'autorizzazione concessa dall'art. 6 del regolamento n. 170/83 saranno esposte infra al punto B.1.

In definitiva, la Commissione sostiene che, all'epoca dei fatti di cui è causa, la disposizione comunitaria che disciplinava l'accesso era l'art. 6, n. 1, del regolamento n. 170/83, il quale, grazie al suo effetto retroattivo, aveva garantito la continuità del sistema di deroga al principio del libero accesso, istituito dall'atto di adesione del 1972.

In via subordinata e per il caso in cui la Corte non accogliesse la sua tesi, la Commissione esamina poi la situazione creata dall'assenza di norme comunitarie all'epoca di cui trattasi.

Dopo la fine del 1978, il potere di adottare provvedimenti per la conservazione e la gestione delle risorse ittiche apparteneva in modo pieno e definitivo alla Comunità, ai sensi del regolamento n. 101/76 e dell'art. 102 dell'atto di adesione. Gli stati membri non hanno dunque più il diritto di esercitare una competenza propria in tale materia. Tuttavia, fintantoché la Comunità non eserciti tale competenza esclusiva, è permesso agli stati membri di adottare provvedimenti di portata limitata, purchè rispettino talune norme sostanziali e procedurali. Se le circostanze lo richiedono, gli stati membri sono addirittura obbligati ad adottare tali provvedimenti.

Per quel che riguarda il merito, i provvedimenti devono essere non discriminatori e necessari per la conservazione. Quanto alle norme procedurali da seguire, queste

scaturiscono dal dovere di «cooperazione» degli stati membri, che sono tenuti a facilitare l'adempimento del compito della Comunità.

Ciò significa che gli stati membri, i quali agiscono solo come gestori dell'interesse comune, hanno l'obbligo di consultare la Commissione in modo circostanziato e di chiederne in buona fede l'approvazione riguardo ai provvedimenti progettati.

2. Il *governo del Regno Unito* sostiene che durante il periodo di elaborazione della politica comune per la pesca non vi è mai stato un regime di libero accesso alle acque costiere. Il regolamento n. 2141/70 ha limitato tale accesso, così come gli artt. 100 e 101 dell'atto di adesione del 1972. L'art. 103 di tale atto ha ammesso la necessità di ulteriori provvedimenti, per limitare l'accesso anche dopo la fine del periodo transitorio, cioè dopo il 31 dicembre 1982.

Inoltre, l'allegato VII della risoluzione dell'Aja dell'ottobre del 1976 esprimeva l'intenzione di limitare l'accesso alle zone costiere, intenzione che è stata confermata dalla dichiarazione del Consiglio 30 maggio 1980 (GU C 158 del 27. 6. 1980).

Il governo britannico deduce inoltre che il controllo dell'accesso alle zone costiere è connesso agli scopi perseguiti dalla politica comune per la pesca quali: a) la protezione della popolazione costiera dipendente dalla pesca e b) il razionale sviluppo del settore della pesca.

I provvedimenti come i TAC e le quote mirano alla protezione delle popolazioni costiere. Inoltre, l'intento di garantire un equo tenore di vita ai pescatori costieri ha informato i provvedimenti che disciplinano l'accesso contemplati dagli artt. 101 e 102 dell'atto di adesione del 1972 e dagli artt. 1 e 9 del regolamento 101/76 nonché dalle proposte della Commissione che hanno portato al regolamento 170/83, per non parlare poi della risoluzione dell'Aja del 1976 e della dichiarazione del Consiglio 30 maggio 1980.

Il regolamento relativo all'accesso persegue inoltre lo scopo del razionale ed ordinato sviluppo del settore della pesca, come emerge dalla motivazione e dagli artt. 1 e 9 del regolamento n. 101/76, dalla dichiarazione 30 maggio 1980 e dalle proposte della Commissione al Consiglio (GU C 228 del 1. 9. 1982, pag. 1), da questo accolte nel regolamento n. 170/83.

3. Il *governo olandese* sostiene che le norme da applicarsi durante il periodo dal 31 dicembre 1982 all'accordo del 25 gennaio 1983 erano quelle comunitarie in vigore, come prima dell'atto di adesione.

Il diritto comunitario vigente in questo periodo consisteva nel principio di non-discriminazione, che costituisce il fondamento del trattato CEE e che è stato attuato dall'art. 2 del regolamento n. 101/76 il quale ha sostituito l'identico art. 2 del regolamento n. 2141/70. Se è vero che questa situazione giuridica à stata modificata sotto il profilo formale dopo il 31 dicembre 1982, dal punto di vista sostanziale essa resta assolutamente immutata rispetto a quella esistente prima dell'atto di adesione.

Va respinto inoltre l'assunto secondo cui gli stati membri, di fronte all'inazione del Consiglio, sarebbero obbligati ad adottare alcuni provvedimenti nazionali, nell'interesse della Comunità e coll'espediente del procedimento di approvazione da parte della Commissione. Tale as-

sunto è stato accolto dalla Corte in fatto di conservazione, ma non può essere applicato relativamente all'accesso. Il regime istituito dall'atto di adesione è chiarissimo in proposito: le deroghe sono limitate nel tempo e cessano il 31 dicembre 1982. Inoltre, il compito che l'art. 103 dell'atto di adesione ha affidato al Consiglio è relativamente limitato: il Consiglio «esamina» le disposizioni che «potrebbero far seguito alle deroghe». Il fatto che il Consiglio non abbia emanato una nuova disciplina in fatto di accesso dopo il 31 dicembre 1982 non costituisce necessariamente una prova di negligenza.

4. Il *Governo danese* sostiene che la disposizione comunitaria da applicarsi è l'art. 2, n. 1, del regolamento n. 101/76, il quale attua nel settore della pesca il divieto di discriminazione di cui all'art. 7 del trattato. Essa costituisce dunque un aspetto fondamentale della politica comune della pesca, varata nel 1970. L'art. 100 dell'atto di adesione del 1972 ha introdotto una deroga di 10 anni fino al 31 dicembre 1982.

In forza dell'art. 103 dell'atto di adesione del 1972, il Consiglio «esamina le disposizioni che potrebbero far seguito alle deroghe in vigore fino al 31 dicembre 1982». Ciò implica:

— che non era stato ancora deciso in che misura il Consiglio avesse effettivamente il potere di lasciare in vigore le deroghe oltre tale data o solamente d'emanare altri provvedimenti appropriati e

— che il Consiglio non aveva affatto l'obbligo di emanare delle disposizioni che sostituissero gli artt. 100 e 101.

È indubbio che ciò implica che il periodo transitorio è terminato il 31 dicembre 1982 dopo un periodo di 10 anni, e che il potere degli stati membri d'istituire o di mantenere in vigore delle zone costiere nazionali è venuto meno dopo tale data, a meno che il Consiglio non abbia deciso diversamente.

Ciò è pure confermato dalla sentenza della Corte di giustizia 29 marzo 1979 nella causa 231/78, Commissione contro Regno Unito (Racc. 1979, pag. 1447), in cui è stato stabilito che la fine del periodo transitorio contemplato dall'atto di adesione implica che un'organizzazione nazionale del mercato delle patate già esistente diveniva caduca qualora la Commissione avesse presentato una proposta di istituzione di un'organizzazione comune dei mercati per questo prodotto, anche se il Consiglio non avesse ancora adottato la proposta.

Il decreto britannico, nel caso in esame, deve — a fortiori — essere disapplicato, considerato che

— in questo caso, per l'appunto, e contrariamente a quanto avveniva nella causa n. 231/78, ci si trova di fronte ad una politica comune già adottata, cioè quella contemplata dall'art. 2, n. 1, del regolamento n. 101/76,

— il Consiglio, contrariamente a quanto avveniva nella causa 231/78, non ha omesso di adempiere l'obbligo che gli incombeva, non procedendo all'adozione della proposta della Commissione. Al contrario, il Consiglio aveva anzi l'obbligo generale d'evitare per quanto possibile di prorogare e di estendere un regime di deroga in op-

posizione con il principio più importante del trattato, cioè il principio di non discriminazione,

— nel caso in esame, si tratta di una disposizione di diritto nazionale, posta in essere specificamente in occasione della fine del periodo transitorio.

Il governo danese conclude che l'adozione ed il mantenimento in vigore del decreto britannico sono contrari all'art. 100 dell'atto di adesione il quale fissa espressamente un periodo di 10 anni per le zone costiere esclusive, nonchè all'art. 103 dello stesso atto, il quale autorizza il Consiglio ad emanare «le disposizioni che potrebbero far seguito alle deroghe in vigore fino al 31 dicembre 1982».

5. Il *sig. Kirk* deduce che, dopo il venir meno delle deroghe di cui agli artt. 100 e 101 dell'atto di adesione, le disposizioni comunitarie sulla pesca, e più particolarmente l'art. 2, n. 1, del regolamento n. 101/76, il quale attua nel campo della pesca il principio generale dell'art. 7 del trattato CEE, devono essere considerate interamente efficaci.

L'art. 100 dell'atto di adesione stabiliva una deroga specifica al regime generale dell'accesso contemplato dall'art. 2 del regolamento (CEE) n. 101/76, la quale autorizzava gli stati membri a limitare l'accesso nelle acque soggetta alla loro giurisdizione fino al 31 dicembre 1982. È indubbio che se tale deroga non fosse esistita, i principi relativi all'accesso incondizionato ed eguale per tutti sarebbero stati interamente efficaci dopo il 1° gennaio 1973, come avveniva prima di questa data.

La situazione esistente dopo il venir meno delle deroghe è presa in considerazione dall'art. 103, il quale impone al Consiglio di «esaminare le disposizioni che potrebbero far seguito alle deroghe in vigore fino al 31 dicembre 1982». Dato che il Consiglio ha stabilito la politica comune per la pesca solo il 25 gennaio 1983, il principio di libertà e di parità d'accesso, sancito dall'art. 2, n. 1, del regolamento 101/76, riprende automaticamente efficacia durante il periodo intercorso tra il 1° ed il 25 gennaio 1983.

Inoltre, il sig. Kirk assume che la compatibilità del decreto deve essere esaminata non solo sotto il profilo della politica comune della pesca, ma anche alla luce dei principi posti dagli artt. 52 e 59 del trattato, i quali sanciscono la piena libertà di circolazione per i lavoratori autonomi e dipendenti che desiderino svolgere attività economiche nella Comunità, e che bisogna inoltre esaminare tale questione dal punto di vista della necessità di evitare distorsioni della concorrenza. Egli cita in proposito la sentenza della Corte nella causa 48/75, Royer (Racc. 1976, pag. 497), per sostenere che il decreto ha non solo trasgredito i principi posti dagli artt. 52 e 59, ma ha pure creato una distorsione della concorrenza a danno dei pescatori danesi.

B — Quanto alla competenza del Regno Unito ad adottare il decreto (Sea Fish Order 1982)

1. Partendo dal presupposto che, all'epoca dei fatti di cui è causa, la norma comunitaria da applicarsi era, in forza della sua efficacia retroattiva, l'art. 6,

n. 1, del regolamento n. 170/83, la *Commissione* sostiene che il Regno Unito era legittimato, a norma di tale disposizione, ad adottare il decreto controverso, purché con tale provvedimento esso avesse fatto un uso appropriato dell'autorizzazione contenuta nell'art. 6.

Ciò è esattamente quanto è accaduto, date le circostanze particolari ed il fatto che il decreto riguardava solo un periodo limitato. La discriminazione introdotta da tale decreto solo nei confronti delle navi danesi, inaccettabile in circostanze normali, era tuttavia giustificata dal fatto che solo la Danimarca, a differenza degli altri stati membri interessati, si era astenuta dal fornire assicurazioni o dal manifestare l'intenzione di limitare l'accesso dei propri pescherecci alle acque britanniche. Pertanto un provvedimento di portata più generale non era necessario.

In seguito, il Regno Unito ha regolarizzato la situazione adottando il «Fishing Boats (EEC) Designation Order» del 1983, entrato in vigore il 9 marzo 1983. Questo decreto definiva in generale i diritti di pesca degli altri stati membri nella zona britannica di 12 miglia.

In via subordinata, e per il caso in cui la Corte non ammetta l'efficacia retroattiva dell'art. 6, n. 1, del regolamento n. 170/83, la Commissione sostiene poi che il Regno Unito era competente ad adottare il decreto anche perché il suo governo aveva seguito la procedura prescritta (ved. sopra, pag. 2697) chiedendo l'autorizzazione della Commissione, e perché, inoltre, le circostanze particolari giustificavano un provvedimento del genere.

Secondo la Commissione, in mancanza di un regime comunitario definitivo, circostanze particolari possono consentire ad uno stato membro di continuare temporaneamente ad escludere dalle proprie acque territoriali i pescherecci di altri stati membri, nel caso in cui questi non abbiano limitato l'accesso delle loro navi a queste acque e purché la Commissione non abbia formulato obiezioni.

L'applicazione provvisoria del decreto può essere quindi considerata come una sorta di «provvedimento d'urgenza» per evitare eventuali problemi di carattere sociale.

A parte ciò, la giurisprudenza della Corte relativa alla competenza degli stati ad adottare provvedimenti conservativi (cause 32/79 e 804/79 sopracitate) non riguarda direttamente la presente causa, perché un provvedimento che limiti l'accesso non si può considerare volto prevalentemente alla conservazione delle risorse. Si può cionondimeno tener presente il principio sul quale si basa tale giurisprudenza, secondo cui in circostanze particolari gli stati membri, d'intesa con la Commissione, possono adottare provvedimenti che normalmente esulano dalla loro competenza, al fine di far salvo l'interesse generale della Comunità e di consentire a questa di far fronte alle proprie responsabilità. Per questo motivo, la Commissione ha autorizzato il decreto «in via provvisoria».

2. Il *governo del Regno Unito* sostiene, in primo luogo, ch'esso non solo era legittimato, ma aveva inoltre il dovere di emanare il provvedimento in questione, come gestore dell'interesse comune, data l'inerzia del Consiglio e le conseguenze che questa inerzia avrebbe potuto avere

per l'interesse comunitario nel campo della politica della pesca.

In secondo luogo, la sua condotta non era discriminatoria in quanto essa è stata approvata dalla Commissione e la sua validità è stata confermata dall'art. 6 del regolamento n. 170/83.

L'inerzia del Consiglio non poteva lasciare gli stati membri nell'incapacità d'agire per controllare l'accesso alle zone costiere, come d'altronde la stessa Corte di giustizia ha rilevato nelle sentenze 61/77, 32/79 e 804/79 (sopramenzionate). Anche se questa giurisprudenza si riferiva alla conservazione, non v'è ragione di non applicarla alla questione dell'accesso, essendo identici i motivi. Le finalità della conservazione e della limitazione dell'accesso coincidono. La sentenza 287/81 (sopramenzionata) mostra la coincidenza delle nozioni di accesso e di conservazione. «Accesso» significa accesso alle risorse della pesca in queste acque, il che implica, a sua volta, il pescare in concorrenza con i pescatori costieri. Questo aspetto riguarda l'esistenza delle risorse, che è un problema di conservazione.

3. Il *governo olandese* tende a negare la competenza del Regno Unito ad adottare il decreto. Il provvedimento britannico è incompatibile con il principio di non discriminazione sancito dal diritto comunitario vigente a quell'epoca, e più precisamente dall'art. 2 del regolamento n. 101/76.

Il Regno Unito ha creato, in epoca successiva alla scadenza del periodo transitorio, condizioni d'accesso a talune acque più favorevoli per i propri pescatori che per quelli di un altro stato membro. Non vi è alcuna ragione obiettiva che giustifichi la trasgressione del divieto di discriminazione, contemplato dal trattato e dall'art. 2 del regolamento n. 101/76.

La creazione della zona di dodici miglia, accessibile solo ai pescatori britannici, non può certo essere considerata un provvedimento volto alla conservazione. Il caso sarebbe diverso, ad esempio, se fosse stabilita una quantità massima di catture per esigenze d'ordine biologico che si fossero eventualmente manifestate, o se una regione particolarmente minacciata fosse stata dichiarata inaccessibile, o accessibile solo per un periodo limitato. In realtà non sussiste alcuna di queste situazioni. I pescatori britannici hanno conservato la libertà d'accesso alla zona in questione, mentre ai pescatori di un altro stato membro l'accesso è stato negato.

Neanche il fatto che la Danimarca non possa far valere dei diritti storici di pesca nella zona di dodici miglia che doveva essere creata può giustificare il provvedimento. Qualsiasi restrizione unilaterale fondata su diritti storici è contraria all'art. 2 del regolamento n. 101/76. Una siffatta restrizione trasgredisce il principio della «parità delle condizioni d'accesso e di sfruttamento dei fondali marittimi» che vale per tutti i pescherecci della Comunità.

Infine, la mancata adozione da parte del Consiglio di provvedimenti relativi alla politica comune della pesca giustifica le iniziative degli Stati membri in questo campo solo in fatto di conservazione, come la Corte ha ammesso. Per quel che riguarda l'accesso, l'inerzia del Consiglio non costituisce necessariamente una prova di negligenza, dato il chiaro disposto dell'atto di adesione del 1972.

4. Il *governo danese* osserva che emerge chiaramente dall'esame del diritto comu-

nitario (art. 2, n. 1, del regolamento 101/76, art. 7 del trattato CEE e artt. 100 e 103 dell'atto di adesione del 1972) che gli stati membri non erano legittimati, né separatamente, né congiuntamente, a legiferare in senso contrario alla politica comune adottata dal Consiglio, con il regolamento n. 101/76. Il Consiglio, contrariamente a quanto si verificava nella causa n. 231/78 (sopracitata), non ha omesso di adempiere un obbligo per il fatto di non aver predisposto il nuovo regime per il periodo successivo al 1° gennaio 1983. Al contrario, il Consiglio ha semmai l'obbligo di evitare per quanto possibile di prorogare e di estendere un regime che deroghi al principio fondamentale contemplato dal trattato, cioè quello di non discriminazione.

5. Il *Kirk* si limita ad esaminare la differenza fra l'accesso e la conservazione per sostenere la tesi secondo cui il Regno Unito non aveva il diritto di emanare il decreto che limita l'accesso delle navi danesi alla zona di dodici miglia.

Si deve fare una distinzione tra l'accesso e la conservazione, secondo la volontà del legislatore comunitario e la giurisprudenza.

L'accesso è il diritto di penetrare, indi pescare nella zona di pesca, mentre i provvedimenti di conservazione sono destinati a proteggere le risorse ittiche, tanto a breve, quanto a lungo termine.

Il Kirk procede poi ad un esame approfondito della giurisprudenza della Corte, concentrandosi sulle caratteristiche dei provvedimenti conservativi, stante che la maggior parte delle cause in fatto di pesca esaminate dalla Corte riguardano la conservazione delle risorse. Ne scaturisce che i provvedimenti che hanno per scopo la conservazione delle risorse biologiche marine devono essere urgenti e necessari (sentenza 14. 7. 1976, cause 3, 4 e 6/76, Kramer, Racc. pag. 1279, conclusioni dell'avvocato generale, e causa 61/77, Commissione contro Irlanda, Racc. 1978, pag. 417, conclusioni dell'avvocato generale) e devono avere una «giustificazion biologica imperativa» (sentenza nella causa 88/77, Schonenberg, Racc. 1978, pag. 478). Tali sono i provvedimenti riguardanti i TAC, le quote (causa 287/81, Noble Kerr, Racc. 1982, pag. 4053), il numero dei pescherecci, le zone autorizzate, i periodi di pesca, i metodi e le attrezzature da pesca, in modo che nulla «ostacoli la riproduzione e l'alimentazione dei pesci o alteri l'ambiente ecologico» (causa 61/77, sopramenzionata).

Ne consegue che l'accesso può essere connesso alla conservazione, ma solo nel senso che i provvedimenti di conservazione possono in definitiva incidere sul diritto soggettivo del pescatore di pescare in determinati luoghi e secondo determinati metodi. Detti provvedimenti possono incidere sull'accesso, ma non si tratta di misure relative alle condizioni d'accesso.

In questa prospettiva, il decreto manifestamente non è un provvedimento relativo alla conservazione, ma un provvedimento relativo all'accesso.

La differenza tra la conservazione e l'accesso emerge anche dall'atto di adesione del 1972. L'art. 102 di questo atto è caratterizzato dalla natura imperativa dell'obbligo di adottare provvedimenti intesi a garantire la conservazione, natura che si contrappone al carattere esortativo dell'art. 103 dello stesso atto e mette in luce la differenza di prospettiva. In mancanza dunque di provvedimenti adottati dal

Consiglio, è inconcepibile che le risorse ittiche restino senza protezione. In questo caso, gli stati membri potevano legiferare solo come gestori dell'interesse comunitario, adottando unicamente provvedimenti conservativi, come la Corte ha affermato nelle sentenze 804/79, Commissione/Regno Unito (Racc. 1981, pag. 1045) e 269/80, Tymen (Racc. 1981, pag. 3079).

Al contrario, per ciò che riguarda l'accesso, la Corte ha rilevato nella sentenza 804/79 (sopramenzionata, punto n. 29) che i pescatori della Comunità devono avere pari accesso ai fondali di pesca che rientrano nella giurisdizione degli stati membri e che il Consiglio è l'unico competente a stabilire le modalità di questo accesso, secondo i procedimenti stabiliti dagli artt. 43, n. 2, 3° comma, del trattato e 102 dell'atto di adesione. Questa situazione giuridica non può quindi venir modificata da provvedimenti adottati unilateralmente dagli stati membri.

Tale principio vale a fortiori dopo la fine del periodo di deroghe, cioè dopo il 31 dicembre 1982. È indubbio che qualsiasi restrizione del diritto di accesso, che un'autorità diversa dal Consiglio decida d'imporre dopo questa data, è incompatibile con il regime di libertà e di parità d'accesso che prevale in mancanza di provvedimenti di deroga basati su una nuova politica comune della pesca.

Di conseguenza, il governo britannico non aveva la competenza legislativa ad emanare o a far applicare provvedimenti relativi all'accesso, nel periodo 1° gennaio 1983-25 gennaio 1983, dato che durante questo periodo vigeva un regime di libertà e di parità d'accesso, ai sensi del regolamento n. 101/76 e dell'art. 7 del trattato CEE.

In via subordinata, il Kirk sostiene che, anche se il Regno Unito avesse avuto la competenza ad emanare e ad applicare provvedimenti relativi all'accesso, in quanto gestore dell'interesse comunitario, o anche se il decreto potesse essere considerato un provvedimento conservativo, il Regno Unito non avrebbe agito in conformità all'interesse comunitario adottando un provvedimento discriminatorio ed eccessivamente gravoso, che trasgredisce il principio di proporzionalità.

C — Quanto alla natura del decreto in causa

1. In via principale, la *Commissione* rileva che il decreto potrebbe essere discriminatorio e incompatibile con lo spirito generale dell'art. 6 e dell'allegato I del regolamento n. 170/83 in quanto il Regno Unito rifiuta l'accesso alle navi danesi, a differenza di quelle degli altri stati membri. Tuttavia, date le particolari circostanze, cioè che tutti gli stati membri, ad eccezione della Danimarca, avevano adottato provvedimenti limitativi dell'accesso dei propri cittadini alle acque britanniche, e data la sua breve durata. Il decreto è conforme all'art. 6 del regolamento n. 170/83.

La Commissione giunge alla stessa conclusione, nella tesi surbordinata che parte dal presupposto della mancanza di regime comunitario: il decreto è «una mi-

sura d'urgenza», date le particolari circostanze.

2. Il *governo del Regno Unito* sostiene del pari che il decreto non è discriminatorio giacché ha trattato in modo diverso situazioni obiettivamente diverse.

I criteri di diversità sono a) il bisogno di tutela degli stati costieri le cui popolazioni locali dipendono esclusivamente dalla pesca e b) le tradizionali attività di pesca degli stati membri.

Per quanto riguarda il criterio a), il governo britannico fa riferimento agli argomenti sopra riassunti, sub A.2., pag. 2698.

Quanto al criterio b), esso sostiene che la Danimarca non aveva il diritto di pescare nelle acque costiere del Regno Unito, ai sensi della convenzione di Londra sulla pesca del 1964. L'importanza delle tradizionali attività di pesca trova riscontro nell'art. 100, n. 2, dell'atto di adesione del 1972, nell'allegato VIII della risoluzione dell'Aja, nella dichiarazione del Consiglio 30 maggio 1980, nonché nella sentenza della Corte 287/81 (sopracitata). In questa sentenza, è stata riconosciuta l'esigenza di perseguire gli scopi della politica comune della pesca anche se ciò porta al trattamento differenziato dei pescherecci degli stati membri. L'esclusione dei natanti danesi dalla pesca nelle acque britanniche dopo il 31 dicembre 1982 corrisponde alla mancanza di tradizionali diritti di pesca di questo paese, ai sensi della Convenzione di Londra del 1964.

Inoltre, se non avesse adottato provvedimenti nei confronti dei pescherecci della Danimarca del solo paese cioè che non abbia adottato provvedimenti di autolimitazione, il Regno Unito avrebbe fatto una discriminazione nei confronti di tuti gli altri stati membri che hanno emanato provvedimenti che limitano per i propri cittadini l'accesso alle acque britanniche. Il Regno Unito ha pertanto agito a scopo protettivo, in modo efficace e pratico nello stesso tempo, conformemente alle proposte della Commissione, e perseguendo gli obiettivi della politica comunitaria per la pesca.

Il provvedimento britannico non è neanche in contrasto con l'art. 2 del regolamento n. 101/76, nella misura in cui tale disposizione rappresenta un aspetto particolare dell'art. 7 del trattato. Del resto, l'interpretazione estensiva dell'art. 2, nel senso dell'accesso «free-for-all», sarebbe contraria agli scopi della politica comunitaria per la pesca. L'art. 2 deve essere interpretato in conformità all'art. 39 del trattato, nonché alla motivazione e agli artt. 1 e 9 del regolamento n. 101/76. Questi ultimi contemplano provvedimenti supplementari per l'istituzione di una politica comune delle strutture per la pesca.

Dato che il 31 dicembre 1982 questi provvedimenti non erano stati ancora adottati, la parità di accesso dev'essere interpretata in conformità a tutti gli scopi della politica comune per la pesca. Tale conformità si riscontra nel comportamento del Regno Unito, cioè le differenze di trattamento in fatto di accesso sono legittime se sono oggettivamente giustificate.

3. Il *governo olandese* sostiene che il provvedimento britannico è incompatibile con l'art. 2 del regolamento n. 101/76, relativo alla parità d'accesso, nonché con l'art. 7 del trattato CEE.

Il fatto che il provvedimento si applichi solo nei confronti dei pescatori danesi con cambia la situazione. Anche se il divieto di pesca nella zona di dodici miglia valesse per i pescatori di tutti gli stati membri ad eccezzione di quelli del Regno Unito, la conclusione non sarebbe diversa. L'essenziale è che il Regno Unito ha creato, in epoca successiva alla scadenza del periodo transitorio contemplato dall'atto di adesione del 1972, condizioni di accesso a talune acque più favorevoli per i propri cittadini che per quelli di un altro stato membro.

Del resto, neanche il fatto che la Danimarca non possa vantare diritti storici di pesca può giustificare una restrizione unilaterale, contraria all'art. 2 del regolamento n. 101/76. Inoltre, nessuna altra ragione obiettiva può giustificare la trasgressione del divieto di discriminazione.

4. Il *governo danese* deduce, citando parecchie sentenze della Corte, che il decreto viola in modo netto e diretto l'art. 2, n. 1, del regolamento n. 101/76 e pertanto anche l'art. 7 del trattato. Ciò si desume anche chiaramente dall'art. 100 dell'atto di adesione, il quale autorizza eccezionalmente zone costiere di pesca esclusiva per un periodo di 10 anni «in deroga all'art. 2 del regolamento (CEE) n. 2141» (ora regolamento (CEE) n. 101/76).

Il fatto che il decreto britannico sia destinato alle navi da pesca di uno solo degli stati membri della CEE costituisce una circostanza aggravante.

Il prendere in considerazione gli interessi della popolazione costiera è stato ammesso dalla Corte di giustizia nella sentenza 30 novembre 1982, (causa 287/81, sopramenzionata) in quanto ciò risponde ad un legittimo intento di ripartizione di un TAC biologicamente necessario. Ma tale intento non può costituire il pretesto per la creazione di zone esclusive di pesca, dato il divieto chiaro e non equivoco, sopramenzionato.

Il fatto che anche altri stati membri abbiano emanato norme in fatto di zone costiere non giustifica il decreto britannico.

Anche se tutti gli altri stati membri, ivi compresa la Danimarca, avessero vietato ai propri pescatori l'accesso alle zone costiere degli altri stati membri, ciò avrebbe comportato in ogni caso la creazione di zone costiere esclusive, in spregio all'art. 2, n. 1, del regolamento n. 101/76, all'art. 7 del trattato e agli artt. 100 e 103 dell'atto di adesione del 1972.

Da queste disposizioni emerge chiaramente che gli stati membri non erano legittimati né separatamente, né congiuntamente, a legiferare in senso contrario alla politica comune adottata dal Consiglio.

Anche nella denegata ipotesi in cui il fatto che uno stato membro privi i propri cittadini dei diritti di cui godono nelle zone di pesca di altri stati membri non fosse contrario all'art. 2, n. 1, del regolamento n. 101/76, da ciò non si potrebbe tuttavia inferire che il Regno Unito ha il diritto di privare i cittadini danesi dei diritti di questo genere, trasgredendo in

modo diretto l'art. 2, n. 1, del regolamento n. 101/76.

Il fatto che il decreto britannico — discostandosi in ciò dalla proposta della Commissione — sia diretto solo ai pescherecci danesi costituisce una circostanza aggravante.

Ne consegue che i cittadini di numerosi altri stati potevano pescare liberamente nelle acque della zona costiera britannica alla data del 6 gennaio 1983, mentre tale possibilità era negata ai pescatori danesi, irlandesi e olandesi.

Da questo stato di cose discende del pari che l'eventuale sanzione per la trasgressione di questo divieto — che secondo la proposta della Commissione avrebbe dovuto essere uniforme — è invece differenziata.

È vero che nel periodo compreso tra il 1. 1. 1973 e il 31. 12. 1982 con c'è stata attività di pesca tradizionale da parte dei pescatori danesi nelle acque della zona costiera britannica esclusiva esistente a quell'epoca.

Ciò tuttavia non costituisce affatto un argomento a favore della tesi secondo cui i pescatori danesi non possono avvalersi del diritto loro incontestabilmente attribuito dagli artt. 2, n. 1, del regolamento 101/76 e 7 del trattato, diritto ad essi spettante, per l'intero periodo di 10 anni ormai trascorso, per quanto riguarda le zone costiere situate al largo del Regno Unito, in cui, fino al 1° dicembre 1983, esistevano ai sensi dell'art. 100 dell'atto di adesione solo zone esclusive di 6 miglia marine.

Dall'art. 100, nn. 2 e 3, dell'atto di adesione del 1972 emerge chiaramente che l'autorizzazione ad istituire zone esclusive per 10 anni mira precisamente — in quanto deroga al regolamento n. 101/76 — ad escludere la pesca non tradizionale, dal momento che la pesca tradizionale si poteva esercitare durante l'intero periodo, fino al 31 dicembre 1982.

5. Il *Kirk* sostiene che il decreto, il quale è un provvedimento relativo all'accesso, effettua una discriminazione fondata sulla cittadinanza e, di conseguenza, è incompatibile con l'art. 2, n. 1, del regolamento n. 101/76, disposizione che applica al settore della pesca i principi generali di parità di trattamento contemplati dall'art. 7 del trattato.

In particolare, il decreto crea una evidente discriminazione. Si tratta di un provvedimento chiaramente discriminatorio, destinato a riservare un trattamento più favorevole ai cittadini di altri stati membri, in particolare a quelli del Regno Unito, rispetto a quelli danesi.

L'esclusione dei pescatori danesi dalle acque britanniche a partire dal 1° gennaio 1983 equivale a trattare in modo diseguale situazioni analoghe ed a causare un grave danno sotto il profilo della concorrenza.

Tuttavia, il trattamento differenziato può essere giustificato e ammesso quando è basato su criteri obiettivi, come la Corte ha dichiarato nella causa 11/74, Union des Minotiers de la Champagne (Racc. 1974, pag. 877).

Gli argomenti svolti dal governo britannico per giustificare la propria condotta non rispondono tuttavia a questa esigenza.

È stato sostenuto in particolare dinanzi al giudice a quo che il trattamento differenziato mira alla protezione della pesca

costiera, dei pescatori e della popolazione dipendente dalla pesca, scopi questi sanciti dagli artt. 3, lett. d), e 39 del trattato CEE. Il Kirk contesta questo assunto. La sentenza 287/81, Noble Kerr (sopramenzionata), con cui la Corte di giustizia ha ammesso la validità del provvedimento contestato per il fatto che era destinato alla protezione della popolazione locale, esula dal presente caso per due motivi:

— il decreto non è un provvedimento conservativo o di gestione, ma un provvedimento relativo all'accesso e

— si tratta di un provvedimento discriminatorio, come i provvedimenti delle cause 61/77 e 88/77 sopramenzionate. Nemmeno la necessità di adottare il provvedimento per motivi ecologici e sociale può essere addotta per giustificare una discriminazione generale a carico di cittadini di uno stato membro.

Va del pari respinto l'argomento, addotto nella causa principale, secondo cui la mancanza di diritti storici di pesca secondo la convenzione di Londra del 1964 impedisce alle navi danesi di pescare nella zona di cui trattasi dopo il 31 dicembre 1982. Tale tesi non è pertinente e non riguarda in alcun modo il principio di libertà e di parità d'accesso sancito dal trattato.

A parte ciò, nella causa principale l'accusa ha sostenuto che il decreto è stato adottato in un momento di grande incertezza. Il Kirk osserva, in proposito, che l'essere stato adottato in situazione di dubbio e di incertezza non può sanare l'atto, adottato da uno stato membro, che sia comunque invalido; non può neache giustificare una normativa contraria all'art. 7 del trattato CEE.

Ora, il governo britannico doveva obbligatoriamente prendere in considerazione anzitutto gli interessi della Comunità, nell'adottare un provvedimento provvisorio, conformemente alle proposte della Commissione e al principio di cui all'art. 7 del trattato. Il provvedimento britannico va oltre tali proposte a causa della discriminazione praticata contro le navi danesi.

Infine, il decreto viola il principio di proporzionalità, principio sancito dalla costante giurisprudenza della Corte, in quanto va oltre ciò che è necessario per conseguire gli scopi voluti.

Più precisamente, il sig. Kirk mette in rilievo:

— il carattere e le sanzioni eccessive del decreto,

— il carattere di provvedimento draconiano, assolutamente non necessario,

— e il fatto che esso mette in pericolo gli scopi ed il funzionamento della normativa comunitaria.

A suo avviso, vi erano altri metodi per raggiungere lo scopo voluto.

D — Quanto all'approvazione del decreto da parte della Commissione

1. La *Commissione* assume che con la decisione del 5 gennaio 1983 (vedi sopra pag. 2694) essa ha autorizzato «a titolo provvisorio» vari provvedimenti nazio-

nali, tra cui il decreto in questione, per il periodo fino al 26 gennaio 1983, senza pronunziarsi sul merito dei provvedimenti notificatile. L'autorizzazione provvisoria era dovuta alle due considerazioni seguenti:

— l'impossibilità di decidere, nel poco tempo disponibile, se i provvedimenti fossero «fondati» o «coordinati»;

— il rischio per l'ordine pubblico costituito dalla mancanza di qualsiasi norma, dati i provvedimenti britannici e irlandesi che limitavano l'accesso alle loro acque costiere, nonché i provvedimenti notificati da uno stato membro che limitava l'accesso dei propri pescherecci alle acque costiere di un altro stato membro.

La Commissione ammette la fragilità del fondamento giuridico di tale autorizzazione il quale consiste nel compito di sorveglianza assegnato alla Commissione dal trattato CEE, ed in particolare dall'art. 155, e dall'allegato VI della risoluzione dell'Aja 3 novembre 1976, nonché nei principi generali del diritto relativi all'esercizio dei poteri d'urgenza da parte dell'esecutivo e, in particolare, nel principio di «continuità». Questo principio richiede che le pubbliche autorità si adoperino affinché i servizi di cui sono responsabili funzionino regolarmente e senza interruzioni. In circostanze eccezionali, da interpretarsi restrittivamente, la nozione di continuità, ammessa dalla giurisprudenza di parecchi stati membri, è stata accolta, in una certa misura, anche dalla giurisprudenza della Corte, in particolare in merito all'art. 76 del trattato Euratom, per il quale la Corte ha rifiutato di adottare un'interpretazione che avrebbe causato una «soluzione di continuità» (sentenza nella causa 7/71, Commissione/Francia, Racc. 1974, pag. 1003). Così pure, lo stesso principio di continuità è espresso implicitamente nella massima della Corte secondo cui, nonostante il trasferimento «totale e definitivo» alla Comunità dei poteri in fatto di conservazione delle risorse della pesca, gli stati membri possono sempre modificare i provvedimenti di conservazione esistenti in caso di bisogno ed in caso d'inerzia della Comunità (sentenze nelle cause 804/79, sopramenzionata, e 124/80, Van Dam, Racc. 1981, pag. 1447).

Per quanto riguarda l'art. 155 del trattato, questo articolo, ed in particolare il suo primo trattino, legittima la Commissione ad agire per impedire che l'interruzione del regime provochi inutili perturbazioni nella politica comune della pesca. Tale interpretazione dell'art. 155 è confermata dalle due sentenze della Corte 804/79 e 124/80 (sopramenzionate).

Cionondimeno, la Corte non si è ancora pronunciata chiaramente sulla validità dell'esercizio di tali poteri da parte della Commissione. Essa non dovrà farlo nemmeno nella presente causa, se accoglie la tesi principale della Commissione, cioè che la lacuna (normativa) è stata colmata retroattivamente con l'adozione del regolamento del Consiglio n. 170/83.

2. Il *governo del Regno Unito* sostiene che il decreto faceva parte di un'azione comunitaria concordata, intrapresa tenendo presente la giurisprudenza della Corte, d'intesa con la Commissione, che

era in grado di esprimere pareri equilibrati e di eliminare le (eventuali) disparità mediante opportune intese. Lo stesso governo si riferisce alla sentenza 185-204/79 (sopramenzionata) per quel che riguarda l'importanza della collaborazione con la Commissione. Pertanto, il Regno Unito ha agito in conformità al diritto comunitario, stante che il provvedimento corrisponde esattamente alle proposte della Commissione (GU C 228 del 1. 9. 1982) è stato sottoposto all'approvazione della stessa, che lo ha autorizzato con la decisione 5 gennaio 1983.

3. Il *governo olandese* sostiene che l'approvazione del provvedimento nazionale da parte della Commissione ha costituito un considerevole appoggio politico per il provvedimento stesso. Qualunque sia stato il motivo che ha indotto la Commissione ad adottare questa decisione, esso non può comunque essere rilevante al punto da prevalere sul principio di non discriminazione, su cui il trattato CEE è fondato, né sull'applicazione di questo principio costituita dall'art. 2 del regolamento n. 101/76. La Commissione avrebbe dovuto respingere tale provvedimento, non l'avrebbe dovuto approvare, qualunque fosse la pressione delle circostanze. La dichiarazione fatta dalla Commissione il 21 dicembre 1982 davanti al Consiglio riguardava esclusivamente i provvedimenti nazionali relativi alla conservazione, il che era assolutamente conforme alla giurisprudenza della Corte. Orbene, il provvedimento britannico non può essere considerato un provvedimento relativo alla conservazione.

4. Le osservazioni del *governo danese* sulla decisione della Commissione che ha approvato, fra l'altro, il provvedimento britannico, sono particolareggiate.

Per quanto riguarda la motivazione della decisione della Commissione, questa non può riferirsi alla situazione esistente in fatto d'accesso alle acque in cui si pesca. Gli stati membri, dato che non potevano — e in ogni caso non dovevano — emanare disposizioni nazionali contrarie all'art. 2, n. 1, del regolamento n. 101/76 e all'art. 7 del trattato, non erano tenuti a legiferare conformemente alla proposta fatta dalla Commissione relativamente alle zone costiere esclusive di 12 miglia marine. Non c'era pertanto alcun motivo di proporre un ricorso ai sensi dell'art. 169 per mancanza di notifica del decreto britannico in fatto d'accesso alle zone di pesca.

Per quanto riguarda le zone costiere riservate, è inconcepibile un pericolo per l'ordine pubblico a causa delle «situazioni conflittuali che si sviluppano in mancanza di norme per le attività di pesca nelle acque comunitarie». Norme siffatte figurano infatti nell'art. 2, n. 1, del regolamento n. 101/76 e nell'art. 7 del trattato. L'inerzia del Consiglio non può dunque essere fonte di ambiguità sul piano giuridico.

Di conseguenza, nella parte in cui riguarda le zone costiere esclusive, la decisione è invalida per mancanza di motivazione o per motivazione erronea.

Per quanto riguarda il dispositivo della decisione, come emerge dal secondo «considerando» e dall'art. 2, non erano stati valutati i provvedimenti nazionali alla luce del diritto comunitario. Lo scopo della decisione non poteva dunque

essere che quello di rendere noto agli stati membri che, da parte sua, la Commissione non aveva obiezioni nei confronti delle disposizioni nazionali conformi alla sua proposta. La sua portata era dunque limitata.

Non è necessario stabilire se la Commissione fosse legittimata ad autorizzare provvedimenti nazionali in via provvisoria, senza procedere all'esame separato del merito di questi in relazione al diritto comunitario.

È sufficiente constatare in proposito che va assolutamente escluso che la Commissione, pur non avendo provveduto ad un tale esame, possa aver avuto l'intenzione di legalizzare eventuali provvedimenti nazionali contrari al diritto comunitario.

A parte ciò, se con l'autorizzazione la Commissione avesse inteso ovviare alle conseguenze dell'eventuale incompatibilità con il diritto comunitario, un'intenzione del genere — del resto assolutamente straordinaria — avrebbe dovuto essere chiaramente espressa nella decisione, il che non è avvenuto, In tal caso, la Commissione avrebbe scelto la forma del regolamento.

Pertanto, la decisione della Commissione è irrilevante per la soluzione da dare alla questione sollevata dalla Crown Court.

Nella denegata ipotesi che la decisione della Commissione avesse avuto lo scopo di legalizzare un provvedimento nazionale contrario alle norme sostanziali dell'ordinamento comunitario, la decisione dev'essere nulla in sé, per infondatezza e incompatibilità quanto al merito con le disposizioni comunitarie in vigore in questo campo.

Infine, il provvedimento britannico non è conforme alla proposta della Commissione e non rientra pertanto nel campo di applicazione della decisione della Commissione 5 gennaio 1983, dato che il decreto ha escluso dalla pesca nella zona costiera britannica solo i pescatori danesi, creando così una discriminazione nei loro confronti.

Il governo danese ricorda infine il problema della certezza del diritto che sorgerebbe riguardo alla fiducia dei cittadini nei confronti dei regolamenti comunitari in vigore e della loro prevalenza sul diritto nazionale, qualora un pescatore potesse essere condannato in forza di una decisione adottata dalla Commissione dopo che egli aveva lasciato il suo porto abituale e pubblicata solamente dopo il fermo e la condanna, mentre tale pubblicazione ha avuto luogo solo nella sezione II della parte L della Gazzetta ufficiale, che è riservata agli atti per i quali la pubblicazione non è condizione di efficacia.

5. Il *Kirk* rileva il fatto che la decisione della Commissione aveva autorizzato solo a «titolo provvisorio» i provvedimenti nazionali fino al 26 gennaio 1983. Essa non conteneva una valutazione giuridica della validità e/o della natura dei provvedimenti adottati, fatto rilevato dalla decisione stessa, che aveva formulato riserve circa il merito dei provvedimenti nazionali.

In ogni caso nel gennaio del 1983 la Danimarca aveva reclamato presso la Commissione a proposito del decreto e pertanto la Commissione non poteva appro-

vare tale provvedimento senza seguire le procedure dell'art. 170 del trattato.

Del resto la Commissione non aveva il potere di approvare i provvedimenti. Questo compito spetta al Consiglio.

Tuttavia l'intero procedimento era superfluo, dato che l'azione della Commissione non era giuridicamente valida e che non si è avuta una notificazione uniforme dei provvedimenti nazionali da parte degli stati membri.

Ad ogni modo, la decisione non può convalidare retroattivamente una normativa anteriore, in particolare in materia penale, specialmente in quanto tale decisione è stata emanata dopo che il comandante Kirk era salpato ed è stata pubblicata sulla Gazzetta ufficiale solo molti giorni dopo che questi era stato condannato.

E — Quanto alla soluzione da dare alla questione pregiudiziale

1. La *Commissione* propone la seguente soluzione:

«Tenuto conto di tutte le disposizioni comunitarie ed in particolare dell'art. 6 del regolamento n. 170/83, uno stato membro, salvo restando quanto disposto dall'allegato I dello stesso regolamento, aveva il diritto di adottare dopo il 31 dicembre 1982 un provvedimento che vietasse alle navi registrate in un altro stato membro di pescare nella propria zona costiera».

2. Il *governo del Regno Unito* propone di risolvere affermativamente la questione relativa al suo diritto di adottare e di applicare il «Sea Fish Order 1982».

3. Il *governo olandese* conclude che «la creazione, da parte del Regno Unito, di una zona di 12 miglia in cui la navi da pesca danesi non erano autorizzate a pescare deve essere giudicata contraria al combinato disposto degli artt. 2 del regolamento n. 101/76 e 7 del trattato CEE».

4. Il *governo danese* sostiene che la Corte deve risolvere come segue la questione:

«Dal diritto comunitario — in particolare dagli artt. 7 del trattato, 2, n. 1 del regolamento 101/76 nonché 100 e 103 dell'atto di adesione — scaturisce che il Regno Unito non era legittimato né ad adottare, né a mantenere in vigore oltre il 31 dicembre 1982 delle disposizioni nazionali che vietassero alle sole navi immatricolate in Danimarca di pescare all'interno del limite di 12 miglia marine calcolate a partire dalle linee di base del Regno Unito».

5. Il *Kirk*, infine, propone di risolvere la questione nel senso che il Regno Unito non aveva né il diritto né il potere di adottare il «Sea Fish Order 1982» dopo il 31 dicembre 1982.

V — La fase orale del procedimento

Il sig. Kirk, rappresentato dall'avv. David Vaughan, Q.C., il governo del Regno Unito, rappresentato dal Solicitor General Sir Patrick Mayhew, Q.C., M.P., il governo del Regno di Danimarca, rappresentato dall'avv. Per Lachmann, in qualità di agente, e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. Richard Wainwright, in qualità di agente, hanno presentato le loro osserva-

zioni orali nell'udienza del 28 febbraio 1984.

L'avvocato del sig. Kirk ha trattato in particolare la questione della retroattività delle norme penali, nel senso che il regolamento n. 170/83 avrebbe retroattivamente convalidato i provvedimenti britannici, che hanno carattere penale. Egli ha sostenuto che è contrario ad un principio giuridico fondamentale, sancito tanto dall'ordinamento interno di tutti gli stati membri quanto dalla Convenzione sui diritti dell'uomo, infliggere sanzioni per un atto che non era considerato illecito dalla legge vigente all'epoca in cui è stato commesso.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni nell'udienza del 3 aprile 1984.

In diritto

1 Con ordinanza 9 marzo 1983, pervenuta in cancelleria il 20 aprile 1983, la Crown Court di Newcastle-upon-Tyne ha sottoposto a questa Corte, in forza dell'art. 177 del trattato CEE, una questione pregiudiziale vertente sull'interpretazione del diritto comunitario in materia di pesca, onde accertare se sia compatibile con tale diritto un provvedimento col quale il Regno Unito vietava la pesca nella propria zona costiera di dodici miglia alle navi immatricolate in Danimarca.

2 Con il «Sea Fish (Specified United Kingdom Waters) (Prohibition of Fishing) Order» del 1982 (in prosieguo «il Sea Fish Order»), il Regno Unito stabiliva che «... è proibito pescare in qualsiasi parte della zona di pesca britannica, posta entro 12 miglia dalle linee di base adiacenti al Regno Unito, per le navi da pesca registrate in Danimarca». Il sig. Kent Kirk, comandante di una nave da pesca danese che era stata intercettata il 6 gennaio 1983 da un battello della Royal Navy mentre esercitava la pesca all'interno della zona in questione, veniva condannato dalla Magistrates Court di North Shields ad una multa di 30 000 sterline. Dinanzi alla Crown Court di Newcastle-upon-Tyne, in sede di appello, egli sosteneva che il Regno Unito non era legittimato ad adottare il Sea Fish Order del 1982 e che, pertanto, non era stato commesso alcun reato.

3 Ritenendo necessaria una pronunzia della Corte di giustizia per valutare la compatibilità del Sea Fish Order con il diritto comunitario, la Crown Court di Newcastle-upon-Tyne sospendeva il procedimento e sottoponeva a questa Corte la seguente questione:

«Se, tenuto conto di tutte le disposizioni del diritto comunitario, il Regno Unito avesse il diritto, dopo il 31 dicembre 1982, di adottare il Sea Fish (Specified United Kingdom Waters) (Prohibition of Fishing) Order del 1982 [decreto sulla pesca marittima in talune acque del Regno Unito — divieto di pesca], nella parte in cui tale "decreto" vieta alle sole navi registrate in Danimarca di pescare, come stabilito in detto provvedimento».

4 Tale questione mira in sostanza a stabilire se il diritto comunitario riguardante l'esercizio della pesca consentisse ad uno stato membro, all'epoca in cui veniva adottato il Sea Fish Order di cui trattasi, di vietare alle navi immatricolate in un determinato altro stato membro di pescare in una zona costiera definita dalla legge.

5 Il sig. Kirk sostiene la tesi — condivisa dai governi della Danimarca e dei Paesi Bassi — che il regime anteriore all'atto di adesione del 1972 si applicava interamente, dopo la scadenza delle deroghe consentite per il periodo transitorio che durava fino al 31 dicembre 1982. Tale regime, codificato dal regolamento n. 101/76, implicava il principio di non discriminazione, cosicché l'esclusione delle navi danesi stabilita dal Sea Fish Order sarebbe in contrasto col diritto comunitario.

6 In proposito si deve ricordare che, secondo l'art. 7 del trattato, nel campo di applicazione di questo, e senza pregiudizio delle disposizioni particolari dallo stesso previste, è vietata ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità.

7 Il regolamento 19 gennaio 1976, n. 101, relativo all'attuazione di una politica comune delle strutture nel settore della pesca (GU L 20, pag. 19), che ha sostituito il regolamento del Consiglio 20 ottobre 1970, n. 2141 (GU L 236, pag. 1), stabilisce all'art. 2, n. 1, in termini identici a quelli dell'art. 2, n. 1, del regolamento n. 2141/70, che il regime applicato da ciascuno degli stati

membri all'esercizio della pesca nelle acque marittime su cui esercita la sua sovranità o giurisdizione non può comportare differenze di trattamento nei confronti di altri stati membri. In particolare, gli stati membri garantiscono, a tutte le navi da pesca che battono bandiera di uno degli stati membri e sono immatricolate nel territorio della Comunità, parità di condizioni di accesso e di sfruttamento dei fondali situati nelle acque suddette.

8 L'art. 100, n. 1, dell'atto di adesione del 1972 stabiliva una deroga a questi principi, per un periodo che andava fino al 31 dicembre 1982, nel senso che gli stati membri erano autorizzati a limitare l'esercizio della pesca, da parte di cittadini di altri stati membri, nelle acque soggette alla loro sovranità o giurisdizione, entro un limite fissato in via di principio a 6 miglia marine.

9 Secondo l'art. 103 dello stesso atto, il Consiglio doveva esaminare, entro il 31 dicembre 1982, su proposta della Commissione, le disposizioni che avrebbero potuto far seguito alle deroghe in vigore fino al 31 dicembre 1982.

10 La proposta modificata di regolamento del Consiglio che istituisce un regime comunitario di conservazione e di gestione delle risorse della pesca, presentata dalla Commissione al Consiglio l'11 giugno 1982 (GU C 228, pag. 1), prevedeva l'estensione del regime derogatorio di cui all'art. 100 dell'atto di adesione del 1972 a zone di 12 miglia marine e ad un periodo che doveva scadere il 31 dicembre 1992.

11 Poiché nella riunione del 21 dicembre 1982 il Consiglio non riusciva ad adottare le disposizioni previste, la Commissione faceva, il 21 dicembre 1982, una dichiarazione (GU C 343, pag. 2) nella quale, ricordando che la conservazione delle risorse della pesca è di competenza esclusiva della Comunità dal 1° gennaio 1979, ma che la Comunità stessa non era ancora riuscita ad adottare un regime globale di conservazione e che gli stati membri avevano non soltanto il potere ma anche il dovere di adottare i provvedimenti necessari nell'interesse generale,

— chiedeva a tutti gli stati membri di comunicarle al più presto i provvedimenti nazionali di conservazione che essi intendevano adottare, con la riserva della loro approvazione da parte della Commissione;

— invitava gli stati membri a collaborare con essa affinché i vari provvedimenti nazionali di conservazione fossero coordinati e costituissero un regime transitorio che fosse al tempo stesso realizzabile, efficace e non discriminatorio.

12 Il 22 dicembre 1982 il Sea Fish Order veniva comunicato dal governo britannico alla Commissione, che lo approvava con decisione 5 gennaio 1983 (GU L 12, del 14. 1. 1983, pag. 50). In questa decisione, la Commissione precisava che l'autorizzazione era concessa soltanto «a titolo provvisorio», fino al 26 gennaio 1983, con riserva di ulteriore esame del merito. Nel preambolo, dopo aver rilevato che «mentre taluni stati membri hanno notificato alla Commissione le misure nazionali . . ., il Belgio, la Danimarca e la Grecia non hanno notificato misure del genere . . .», essa sottolineava che la decisione veniva adottata considerando che, «per ragioni di ordine pubblico, è opportuno evitare che in questo periodo di esame si producano situazioni conflittuali a seguito della mancanza di norme applicabili alle attività di pesca nella acque comunitarie».

13 Il 25 gennaio 1983, il Consiglio adottava il regolamento n. 170/83, che istituisce un regime comunitario di conservazione e di gestione delle risorse della pesca (GU L 24, pag. 1), regolamento che, all'art. 6, n. 1, autorizza retroattivamente, e cioè a partire dal 1° gennaio 1983, il mantenimento in vigore per altri 10 anni del regime derogatorio definito dall'art. 100 dell'atto di adesione del 1972, con estensione delle zone costiere da 6 a 12 miglia marine. I fatti controversi nel caso di specie si sono verificati nel periodo intercorrente fra il 1° e il 25 gennaio 1983.

14 Si deve constatare che dalle summenzionate disposizioni degli artt. 10 e 103 dell'atto di adesione del 1972 risulta che i provvedimenti derogatori ad un principio fondamentale del diritto comunitario, quello di non discriminazione, erano limitati al periodo transitorio e che l'adozione delle disposizioni che avrebbero potuto far seguito al regime derogatorio rientrava nella competenza delle istituzioni comunitarie, e in particolare del Consiglio.

15 Se il Consiglio non ha adottato tali disposizioni entro il termine previsto dal suddetto art. 103, non se ne può desumere che gli stati membri avessero il potere di sostituirsi al Consiglio, prorogando fra l'altro il regime derogatorio oltre i limiti stabiliti.

16 Ne consegue che, all'epoca dei fatti sottoposti alla valutazione del giudice nazionale, l'art. 2, n. 1, del summenzionato regolamento n. 101/76, relativo alla parità delle condizioni di accesso alle acque soggette alla giurisdizione degli stati membri e, di conseguenza, all'abolizione di qualsiasi discriminazione fondata sulla nazionalità dei cittadini degli stati membri, doveva applicarsi interamente.

17 A parere del governo britannico e della Commissione, la circostanza che, dopo la scadenza del periodo transitorio, non siano state adottate le disposizioni a norma dell'art. 103 dell'atto di adesione del 1972 ha creato una lacuna normativa che gli stati membri possono colmare, in quanto gestori dell'interesse comunitario, mediante provvedimenti approvati dalla Commissione, come sarebbe stato riconosciuto dalla Corte nella sentenza 5 maggio 1981 (causa 804/79, Commissione/Regno Unito, Racc. pag. 1045).

18 In proposito, si deve ricordare che nella suddetta sentenza 5 maggio 1981 la Corte ha ritenuto che, in mancanza di una normativa comunitaria, gli stati membri hanno il potere di adottare provvedimenti provvisori di conservazione delle risorse alieutiche, al fine di evitare danni irreparabili, contrastanti con gli obiettivi della politica comune di conservazione.

19 Benché, come viene sostenuto dal governo britannico, una normativa concernente l'accesso possa, in determinati casi, rispondere ad uno scopo di conservazione delle risorse alieutiche, è evidente che nella fattispecie il provvedimento controverso non aveva un siffatto scopo. Una normativa nazionale che vieti l'accesso alle acque territoriali dello stato in questione e non persegua un obiettivo di conservazione non rientra nel potere degli stati membri di adottare provvedimenti provvisori di conservazione, riconosciuto nella suddetta sentenza 5 maggio 1981.

20 La Commissione sostiene tuttavia che il potere di adottare provvedimenti come il Sea Fish Order è stato attribuito agli stati membri dall'art. 6, n. 1, del regolamento 25 gennaio 1983, n. 170, che autorizza retroattivamente, a partire dal 1° gennaio 1983, il mantenimento in vigore, per altri 10 anni, del regime derogatorio di cui all'art. 100 dell'atto di adesione del 1972, con estensione delle zone costiere da 6 a 12 miglia marine. Date le particolari circostanze esistenti all'epoca considerata, col Sea Fish Order si sarebbe fatto un uso appropriato dell'autorizzazione contenuta in detta norma.

21 Senza procedere all'esame del se, in generale, sia ammissibile la retroattività dell'art. 6, n. 1, del suddetto regolamento, basta rilevare che una siffatta retroattività non può, in nessun caso, avere l'effetto di giustificare a posteriori provvedimenti nazionali aventi carattere penale e implicanti sanzioni per un atto che, in realtà, non era punibile nel momento in cui è stato commesso. Ciò si verificherebbe qualora, al momento dell'atto per il quale è stata inflitta la sanzione penale, il provvedimento nazionale fosse stato invalido in ragione della sua incompatibilità col diritto comunitario.

22 Il principio della irretroattività delle norme penali è un principio comune a tutti gli ordinamenti giuridici degli stati membri, sancito dall'art. 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali come un diritto fondamentale, che fa parte integrante dei principi generali del diritto di cui la Corte deve garantire l'osservanza.

23 Ne consegue che la retroattività contemplata dall'art. 6, n. 1, del suddetto regolamento n. 170/83 non può essere intesa nel senso che essa giustifichi a posteriori provvedimenti nazionali che, all'epoca del comportamento contestato, comminavano sanzioni penali, se detti provvedimenti non erano validi.

24 Da quanto precede risulta che il diritto comunitario relativo all'esercizio della pesca non consentiva ad uno stato membro, all'epoca in cui veniva adottato il Sea Fish Order, di vietare alle navi immatricolate in un determinato altro stato membro di pescare in una zona costiera, definita dalla legge, non protetta da provvedimenti di conservazione.

Sulle spese

25 Le spese sostenute dai governi della Danimarca, dei Paesi Bassi, del Regno Unito e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunciandosi sulla questione sottopostale dalla Crown Court di Newcastle-upon-Tyne con ordinanza 9 marzo 1983, dichiara:

Il diritto comunitario relativo all'esercizio della pesca non consentiva ad uno stato membro, all'epoca in cui veniva adottato il Sea Fish (Specified United Kingdom Waters) (Prohibition of Fishing) Order 1982, di vietare alle navi immatricolate in un determinato altro stato membro di pescare in una zona costiera, definita dalla legge, non protetta da provvedimenti di conservazione.

Mackenzie Stuart Koopmans Bahlmann Galmot

Pescatore O'Keeffe Bosco Due Kakouris

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 10 luglio 1984.

Per il cancelliere

D. Louterman

amministratore

Il presidente

A. J. Mackenzie Stuart