2. Finché la Comunità non abbia esercitato la propria competenza in materia di provvedimenti di conservazione delle risorse biologiche del mare, un provvedimento di conservazione e di gestione emanato da uno Stato membro, durante il periodo transitorio scaduto il 31 dicembre 1978, e adottato osservando la procedura prescritta dalla risoluzione del Consiglio dell'Aia 3 novembre 1976, avente ad oggetto la fissazione di una quota globale di catture ripartita fra determinati Stati membri, non può essere considerato in contrasto col divieto di discriminazione di cui all'art. 7 del Trattato nonché agli artt. 1 e 2, n. 1, del regolamento n. 101/76, qualora si tratti di un provvedimento di conservazione che risponda ad una esigenza effettiva di una zona determinata, e qualora il provvedimento sia giustificato da criteri obiettivi riguardanti la tutela delle esigenze della popolazione costiera interessata e la conservazione di una situazione temporaneamente creatasi nella zona stessa.

Nel procedimento 287/81,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale, proposta alla Corte a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, dallo Østre Landsret nella causa dinanzi ad esso pendente fra

ANKLAGEMYNDIGHEDEN (pubblico ministero)

e

JACK NOBLE KERR

domanda vertente sull'interpretazione dell'art. 7 del Trattato e degli artt. 1 e 2, n. 1, del regolamento 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),

LA CORTE,

composta dai signori J. Mertens de Wilmars, presidente, P. Pescatore, A. O'Keeffe e U. Everling, presidenti di Sezione, Mackenzie Stuart, G. Bosco e T. Koopmans, giudici,

avvocato generale: G. Reischl
cancelliere: P. Heim

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

Gli antefatti, lo svolgimento del procedimento e le osservazioni presentate a norma dell'art. 20 del protocollo sullo Statuto CEE della Corte di giustizia si possono riassumere come segue:

I — Gli antefatti e la fase scritta

1. Lo stato del diritto comunitario all'epoca degli antefatti della causa principale (giugno 1978)

Nel settore della pesca, le norme fondamentali sono state fissate, in forza soprattutto degli artt. 42 e 43 del Trattato CEE, col regolamento del Consiglio 20 ottobre 1970, n. 2141, relativo all'attuazione di una politica comune delle strutture nel settore della pesca (GU L 236, pag. 1) e col regolamento del Consiglio della stessa data, n. 2142, relativo all'organizzazione comune dei mercati (GU L 236, pag. 5).

L'Atto relativo alle condizioni di adesione e agli adattamenti dei trattati, allegato al trattato denominato «di adesione» del 22 gennaio 1972, reca, agli artt. 98-103, disposizioni relative alla pesca.

Gli artt. 100 e 101 offrono a tutti gli Stati membri la possibilità di derogare alla norma generale relativa alla parità delle condizioni di accesso e di sfruttamento dei fondali, situati nelle acque marittime degli Stati membri, per tutti i pescatori della Comunità. Tale possibilità è stata contemplata per un periodo di dieci anni, ossia fino al 31 dicembre 1982. Durante tale periodo, gli Stati membri sono autorizzati a limitare l'esercizio della pesca nelle acque soggette alla loro sovranità o giurisdizione, e situate entro un limite di sei miglia marine calcolate a partire dalle linee di base dello Stato membro rivierasco, alle navi da pesca che operano tradizionalmente in tali acque, partendo dai porti della zona geografica rivierasca. L'art. 101 stabilisce che il limite di sei miglia marine è esteso a dodici miglia per le zone che esso elenca, situate nei tre nuovi Stati membri ed in Francia.

Le deroghe relative ai limiti delle sei e delle dodici miglia marine non menomano tuttavia i diritti particolari di pesca che gli altri Stati membri potevano far valere alla data del 31 gennaio 1971; nelle zone in cui uno Stato membro estende i suoi limiti di pesca a dodici miglia marine, l'esercizio della pesca entro le dodici miglia deve essere fatto salvo, per evitare un regresso rispetto alla situazione in atto il 31 gennaio 1971.

L'art. 103 prescrive che il Consiglio, in base ad una relazione da presentarsi dalla Commissione, circa lo sviluppo economico e sociale delle zone costiere degli Stati membri e la situazione del patrimonio ittico, e tenuto conto degli scopi della politica comune della pesca, esamini su proposta della Commissione,

entro il 31 dicembre 1982, le disposizioni che potrebbero far seguito alle deroghe in vigore fino alla suddetta data.

Infine, l'art. 102 stabilisce che il Consiglio, deliberando su proposta della Commissione, al più tardi a decorrere dal sesto anno dopo l'adesione, determina le condizioni d'esercizio della pesca onde garantire la protezione dei fondali e la conservazione delle risorse biologiche del mare.

Il 19 gennaio 1976, il Consiglio adottava il regolamento n. 100/76, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca (GU L 20, pag. 1) ed il regolamento n. 101/76 summenzionato. Tali regolamenti abrogavano i regolamenti n. 2141 e n. 2142/70. Il regolamento n. 101/76 reca le seguenti disposizioni:

«Articolo 1

Allo scopo di promuovere uno sviluppo armonioso ed equilibrato nel settore della pesca nell'ambito dell'attività economica generale e di favorire lo sfruttamento razionale delle risorse biologiche del mare e delle acque interne, è istituito un regime comune per l'esercizio della pesca nelle acque marittime e sono adottate misure specifiche per azioni appropriate e per il coordinamento delle politiche delle strutture degli Stati membri in tale settore.

Articolo 2

1. 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. 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. Essi comunicano agli altri Stati membri ed alla Commissione le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative vigenti nel settore di cui al paragrafo 1, primo comma, nonchè quelle derivanti dall'applicazione delle disposizioni di cui al secondo comma di detto paragrafo.

3. Ai sensi del presente articolo si intendono per acque marittime quelle così designate dalle leggi vigenti in ciascuno Stato membro.

Articolo 3

Gli Stati membri notificano agli altri Stati membri ed alla Commissione le modifiche che intendono apportare al regime di pesca definito in applicazione delle disposizioni previste all'art. 2.

Articolo 4

Qualora l'esercizio della pesca nelle acque marittime degli Stati membri di cui all'articolo 2 esponga alcune delle loro risorse ai rischi di uno sfruttamento troppo intensivo, il Consiglio, che delibera su proposta della Commissione secondo la procedura di cui all'articolo 43, n. 2, del Trattato, può adottare le misure necessarie per la conservazione di tali risorse. Dette misure possono comprendere, in particolare, restrizioni riguardo alla pesca di alcune specie, a zone, periodi, metodi e strumenti di pesca».

Nella sessione del 30 ottobre 1976, svoltasi all'Aia, il Consiglio fissava, nonché formalmente adottava il 3 novembre 1976, una risoluzione con cui si decideva che gli Stati membri avrebbero esteso, con un'azione concertata e con effetto

dal 1° gennaio 1977, i limiti delle loro zone di pesca a 200 miglia marine al largo delle loro coste sul Mare del Nord e sull'Atlantico settentrionale (e che a decorrere da questa data lo sfruttamento, da parte delle navi da pesca dei paesi terzi, delle risorse ittiche situate in tali zone sarebbe stato disciplinato da accordi tra la Comunità ed i paesi terzi interessati).

In tale occasione, il Consiglio manifestava il proprio consenso (allegato VI della risoluzione) ad una dichiarazione della Commissione (in prosieguo: risoluzione dell'Aia), nei seguenti termini:

«In attesa dell'attuazione dei provvedimenti comunitari in materia di conservazione delle risorse che sono attualmente in fase di elaborazione, gli Stati membri non adotteranno provvedimenti unilaterali di conservazione delle risorse.

Tuttavia, qualora non si raggiunga un accordo in seno alle commissioni internazionali per la pesca per l'anno 1977 e qualora, successivamente, non possano essere adottati immediatamente provvedimenti comunitari autonomi, gli Stati membri possono adottare, a titolo cautelare ed in modo non discriminatorio, i necessari provvedimenti per garantire la protezione delle risorse ittiche situate nelle acque marittime che toccano le loro coste.

Prima di adottare tali provvedimenti, lo Stato membro interessato richiederà l'approvazione della Commissione, che dovrà essere consultata in tutte le fasi di questi procedimenti.

Eventuali provvedimenti di questo genere non pregiudicano orientamenti che saranno assunti per attuare le disposizioni di carattere comunitario in materia di conservazione delle risorse».

Benché, il 20 ottobre 1977, la Commissione avesse sottoposto al Consiglio una proposta di regolamento con cui si stabilivano, per il 1978, provvedimenti di conservazione e di gestione delle risorse ittiche coi quali venivano istituite quote, il Consiglio si limitava a dichiarare, nel corso della sessione del 30 e del 31 gennaio 1978, quanto segue:

«Il Consiglio ha approvato la comunicazione della Commissione secondo cui, in mancanza di un regime comune, provvedimenti interni possono essere adottati solo in quanto siano strettamente necessari per la conservazione e la gestione delle risorse ittiche, non discriminatori, conformi al Trattato e previa richiesta dell'assenso della Commissione».

2. Le disposizioni nazionali danesi

La legge per la Groenlandia 13 giugno 1973, n. 413, sull'esercizio professionale della pesca e della caccia, modificata con la legge 22 dicembre 1976, n. 624, dispone in particolare che l'esercizio professionale della pesca al largo della Groenlandia, entro il limite delle 200 miglia marine dalle linee di base fissate dal ministro degli affari per la Groenlandia, spetta alle persone fisiche ed alle società aventi particolari vincoli con la Groenlandia (art. 1). Una deroga generale a questa norma di principio si applica tuttavia qualora cittadini stranieri godano in Groenlandia di determinati diritti in forza di convenzioni internazionali (art. 11). Questa norma di principio può inoltre essere derogata qualora le autorità lo ritengano necessario per lo sviluppo del settore della pesca in Groenlandia o qualora si debba consentire alle persone fisiche e società già prese in considerazione da disposizioni legislative precedenti, di continuare ad esercitare la pesca e di ser-

virsi a tal fine di navi immatricolate in altre zone del regno.

L'art. 4 della legge stabilisce che il Ministro degli affari per la Groenlandia o le autorità locali competenti al riguardo possono adottare provvedimenti per la salvaguardia di determinate specie di animali e di pesci. Questa disposizione fornisce esempi di questi provvedimenti di conservazione, in particolare la limitazione e la ripartizione delle catture, e soprattutto la ripartizione nazionale delle quote e delle attività alieutiche.

Per l'attuazione del suddetto articolo, il decreto 10 marzo 1978, n. 88 (GU pag. 313), relativo alla limitazione delle catture nella zona di pesca adiacente alla Groenlandia per l'anno 1978, fissava la quota massima di catture consentite per determinate specie ittiche. Così l'art. 5 dispone che le catture di gamberetti fuori dei fondali adiacenti alle coste, nei settori 0 + 1 delimitati dalla Convenzione internazionale per l'esercizio della pesca nell'Atlantico nord-occidentale (in prosieguo la CIPANO) non possono superare le 40 000 tonnellate e che le catture nella zona di pesca adiacente alle coste occidentali della Groenlandia non possono superare le 35 000 tonnellate. L'art. 8 stabilisce che la ripartizione delle quote è fissata nell'allegato II del decreto e che solo le navi dei paesi e delle zone ivi menzionati o le navi che esercitano l'attività alieutica a norma di un regolamento comunitario, possono pescare le specie considerate nelle zone citate dalla Convenzione. Per quanto riguarda i gamberetti, l'allegato II assegna quote alla Groenlandia, alla Danimarca, alla Francia ed alle Isole Færøer. L'art. 7 della legge del 1973 e l'art. 10 del decreto n. 88 prevedono la diffida o l'ammenda per il caso di contravvenzione alle suddette disposizioni nonchè la confisca del materiale da pesca e del pescato.

Le catture massime autorizzate e le quote nazionali stabilite dal decreto n. 88 miravano a garantire l'attuazione di un «accordo» concluso tra la Comunità ed il Canada in base ad una relazione del comitato scientifico istituito dalla commissione creata dalla CIPANO ed alla proposta della Commissione per la ripartizione delle risorse ittiche per il 1978. Il decreto n. 88 veniva notificato alla Commissione il 1° marzo 1978, secondo la procedura di cui all'allegato VI della risoluzione dell'Aia. Il 20 novembre 1978, la Commissione approvava formalmente i suddetti provvedimenti danesi con talune riserve, prive di rilievo nella fattispecie («. . . la Commissione comprende che il Governo danese modificherà le disposizioni relative alla pesca dei gamberetti, di cui all'art. 5 e all'allegato II del decreto 10 marzo 1978, tenendo conto della nuova ripartizione delle quote conseguente alle trattative condotte con i paesi terzi nonché di nuove proposte della Commissione . . .»).

3. *Gli antefatti e le questioni pregiudiziali*

All'inizio del mese di giugno del 1978 il peschereccio britannico «Goth», di proprietà della «British United Trawlers (Grimsby) Ltd.» partiva, al comando del capitano Jack Noble Kerr, da un porto britannico per pescare gamberetti nelle zone 1a — 1f della commissione creata dalla CIPANO, al largo della Groenlandia. Il 14 aprile 1978, il ministero britannico della pesca aveva rilasciato una licenza in forza della quale il battello era autorizzato, nel periodo successivo al 6 giugno 1978, a pescare 475 tonnellate di gamberetti nella sottozona 0 — 1, delimitata dalla CIPANO.

Con telegramma 9 giugno 1978, indirizzato al Landshøvding (prefetto) della Groenlandia, il «Goth» comunicava la sua intenzione di pescare gamberetti al largo delle coste della Groenlandia occidentale, attività che iniziava il 12 giugno 1978, nelle acque groenlandesi ad ovest di Holsteinsborg, fra le 12 e le 200 miglia marine dalle linee di base della

Groenlandia. Con telegramma 14 giugno 1978, la capitaneria groenlandese intimava al capitano Kerr di sospendere immediatamente la pesca, considerata illecita dalle autorità danesi perché in contrasto con il decreto n. 88.

Malgrado il fatto che una vedetta danese fosse stata inviata sul posto, la pesca continuava; il capitano Kerr in un primo momento rifiutava di interromperla, richiamandosi alla licenza rilasciata dalle autorità britanniche nonché ad un documento di istruzioni del proprio armatore secondo cui il Governo britannico considerava incompatibili col diritto comunitario le disposizioni danesi. Successivamente, il peschereccio veniva sequestrato ed il capitano, imputato di contravvenzione alle disposizioni del suddetto decreto, accettava di pagare un'ammenda di 80 mila corone oltre alla confisca del pescato.

Per iniziativa del capitano Kerr, la questione veniva sottoposta in primo grado al Landsret della Groenlandia, dove il pubblico ministero chiedeva che l'imputato fosse condannato ad un'ammenda e ad una confisca non inferiori a quelle già inflitte. Il difensore dell'imputato chiedeva che la questione fosse rinviata dinanzi alla Corte di giustizia delle Comunità europee per la soluzione in via pregiudiziale della questione se provvedimenti nazionali come quelli contemplati nel decreto possano considerarsi conformi al diritto comunitario. L'istanza veniva respinta dal Landsret della Groenlandia con ordinanza 6 giugno 1979 e, con sentenza 14 novembre 1979, lo stesso giudice considerava provato il fatto che l'imputato aveva contravvenuto alle norme del decreto sulla limitazione delle catture di gamberetti, e lo condannava ad un'ammenda di 100 mila corone nonché alla confisca di 41 150 corone in quanto non riteneva che le disposizioni contenute nel decreto contrastassero col diritto comunitario.

Il Kerr impugnava la suddetta sentenza dinanzi all'Østre Landsret, dove il suo difensore chiedeva nuovamente che venisse proposta alla Corte di giustizia delle Comunità europee una domanda di pronunzia pregiudiziale. Malgrado l'opposizione del pubblico ministero, con ordinanza 18 giugno 1981 l'Østre Landsret ha accolto la domanda, precisandone in tale occasione la portata con le seguenti questioni pregiudiziali, sottoposte alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, con lettera del 29 ottobre 1981:

«1. Se sia compatibile con le disposizioni del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, e in particolare con l'art. 7 dello stesso, il fatto che nel 1978 uno Stato membro ripartisse mediante provvedimenti di diritto interno in materia di pesca la quota globale di catture per una determinata specie ittica, in un determinato settore della zona nazionale di pesca, in base alla situazione fino allora esistente per la pesca di quella specie in quel settore, di guisa che agli Stati membri i quali avevano esercitato tale attività alieutica prima dell'entrata in vigore dei provvedimenti in questione, è stata attribuita una quota di catture, mentre ai battelli di altri Stati membri è stato precluso l'esercizio di una siffatta attività.

2. Se gli artt. 1 e 2, n. 1, del regolamento (CEE) del Consiglio 19 gennaio 1976, n. 101, relativo all'attuazione di una politica comune delle strutture nel settore della pesca ostassero al fatto che nel 1978 uno Stato membro ripartisse mediante provvedimenti di diritto interno in materia di pesca la quota globale di catture per una determinata specie ittica, in un determinato settore della zona nazionale di pesca, in base alla situazione fino allora esistente per la pesca di quella specie in detto set-

tore, di guisa che agli Stati membri i quali avevano esercitato tale attività alieutica prima dell'entrata in vigore dei provvedimenti in questione è stata attribuita una quota di catture, mentre ai battelli di altri Stati membri è stato precluso l'esercizio di una siffatta attività».

L'Østre Landsret precisa che le questioni summenzionate presuppongono che i provvedimenti nazionali rispettino le quote globali di cattura fissate mediante accordi tra la Comunità europea e paesi terzi, nonché il diritto di esercitare la pesca attribuito ai pescatori di paesi terzi nell'ambito dei suddetti accordi, e che i provvedimenti siano stati notificati alla Commissione in conformità a quanto disposto dall'allegato VI della Convenzione dell'Aia del 30 ottobre 1976.

L'ordinanza dell'Østre Landsret è stata registrata nella cancelleria della Corte il 5 novembre 1981.

Conformemente all'art. 20 del protocollo sullo Statuto della Corte di giustizia della CEE, hanno depositato osservazioni scritte: il 3 febbraio 1982, il Governo del Regno di Danimarca, rappresentato dal sig. L. Mikaelsen, in qualità di agente; il 1° febbraio 1982, il Governo della Repubblica francese, rappresentato dalla sig.ra M. Aulagnon, in qualità di agente; il 3 febbraio 1982, il Governo del Regno Unito rappresentato dal sig. R. N. Ricks, in qualità di agente; e l'11 gennaio 1982 la Commissione delle Comunità europee rappresentata dai signori Wainwright e H. P. Hartvig, in qualità di agenti.

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

II — Le osservazioni scritte presentate alla Corte

1. Le osservazioni presentate dal Governo danese

Il Governo danese osserva in primo luogo, per quanto riguarda la fattispecie, che la pesca dei gamberetti al largo della costa occidentale della Groenlandia ha subito un rapido incremento durante gli anni 1972-1976 (passando da meno di 10 mila tonnellate a 50 mila tonnellate), tra l'altro in quanto sono stati scoperti nuovi settori di pesca di notevole importanza oltre il limite delle 12 miglia marine. Poiché questo sviluppo ha superato in pochi anni il livello compatibile con la conservazione delle risorse, a decorrere dal 1977 è stata fissata nell'ambito della CIPANO una quantità globale di catture autorizzate (TAC) di 36 000 tonnellate. Nel periodo 1970-1977, la pesca è stata soprattutto esercitata dagli Stati o regioni seguenti: Groenlandia, Canada, Isole Færøer, Danimarca, Francia, Norvegia. Il Regno Unito, da parte sua, non ha mai preso parte alla pesca dei gamberetti nelle acque occidentali della Groenlandia.

Dopo l'estensione delle zone territoriali di pesca a partire dal 1° gennaio 1977, si sono svolte trattative approfondite circa una disciplina comunitaria della pesca. La proposta di disciplina quantitativa della pesca per il 1978 presentata dalla Commissione include un dato relativo ad un disegno di TAC per la pesca dei gamberetti nelle acque occidentali della Groenlandia, corrispondente alle 35 000 tonnellate consigliate dalla CIPANO. La Commissione ha proposto contemporaneamente la ripartizione di queste quantità di catture tra la Groenlandia, la Danimarca e la Francia, tenendo conto della necessità di riservare delle quote alle Isole Færøer ed alla Norvegia. Dopo lunghe e difficili trattative, durante le quali il Regno Unito non ha del resto manifestato l'intenzione di partecipare

alla pesca dei gamberetti di cui trattasi, nel gennaio del 1978 si è constatato che tutti gli Stati membri, salvo il Regno Unito, erano in grado di accettare la proposta della Commissione come soluzione globale. Tuttavia, il Regno Unito si è opposto all'adozione in blocco della proposta della Commissione secondo la procedura di voto stabilita dall'art. 43. Al momento della rottura delle trattative, gli Stati membri, tranne il Regno Unito, hanno manifestato l'intenzione di adottare provvedimenti nazionali conformi alle disposizioni contenute nella proposta della Commissione, ed è in questa prospettiva che il Governo danese ha adottato una serie di provvedimenti corrispondenti alla suddetta proposta sia per quanto riguarda le condizioni tecniche della pesca, sia per quanto riguarda le discipline quantitative.

Per quanto riguarda le questioni sollevate, il Governo danese fa valere in primo luogo che in diritto comunitario esiste un principio generale di parità di trattamento, secondo cui situazioni analoghe non possono essere trattate in modo diverso, salvo che una diversità di trattamento sia obiettivamente giustificata. L'art. 7 del Trattato e l'art. 2, n. 1, del regolamento n. 101/76 esprimono questo principio generale in modi diversi. Dalla prima norma si desume che il divieto di discriminazione si applica salve restando le disposizioni particolari del Trattato. Ciò significa che di fronte a disposizioni particolari, l'art. 7 svolge essenzialmente una funzione interpretativa e complementare, cosicché non lo si può applicare senza esaminare contemporaneamente le disposizioni comunitarie particolari vigenti per altro verso in questo settore, nella fattispecie nel settore della pesca.

Il 2° comma del n. 1 dell'art. 2 del regolamento n. 101/76 impone agli Stati membri di garantire parità di condizioni di accesso e di sfruttamento dei fondali, il che implica che venga assicurata ai pescatori degli Stati membri la parità di condizioni di accesso e di sfruttamento dei fondali per le risorse non comprese nel regime delle quote. Se una specie non necessita di una protezione sotto forma di disciplina quantitativa, oppure se lo scopo della protezione può essere ottenuto con la mera fissazione di un TAC, tutti i pescatori degli Stati membri godono di pari accesso all'esercizio della pesca.

Il Governo danese sostiene invece che, se per motivi di conservazione, occorre procedere a restrizioni quantitative ed alla ripartizione dei quantitativi in quote, la cosa è fattibile senza che ciò implichi di per sé trasgressione del principio di uguaglianza. Occorre però che le quote siano fissate con criteri obiettivi. Si può ad esempio tener conto del grado di protezione delle risorse necessario, soprattutto per stabilire se occorra fissare quote massime di cattura. Se necessario le disposizioni di ripartizione delle catture possono essere formulate in modo tale da consentire il controllo effettivo della pesca, nonché — nello stesso interesse dei pescatori — il razionale sfruttamento dei fondali, e tale da mantenere l'ordine nelle zone di pesca.

Nella sentenza 3 luglio 1979 nelle cause riunite 185-204/78 (van Dam en Zonen, Racc. 1979, pag 2344), la Corte ha dichiarato che «disposizioni nazionali, quali di decreti olandesi in materia di quote di cattura cui si riferisce il giudice a quo, non possono essere considerate discriminatorie quando vengono uniformemente applicate a tutti i pescatori soggetti alla giurisdizione dello Stato mem-

bro in questione». Il Governo danese interpreta questa sentenza nel senso che la Corte ha ammesso una quota fissata a livello nazionale, stabilita tenendo conto della nazionalità dei pescatori, e che è quindi possibile procedere a limitazioni quantitative implicanti la ripartizione mediante quote globali di cattura tra i vari Stati membri, senza che ciò costituisca di per sé una trasgressione del divieto di discriminazione basato sulla nazionalità. Del resto, il sistema delle quote viene spesso usato anche come strumento per disciplinare l'accesso ad un mercato, come ad esempio la disciplina comunitaria dei trasporti internazionali su strada e quella relativa allo zucchero.

Il Governo danese deduce che la «pratica anteriore della pesca» costituisce un criterio obiettivo il quale giustifica una diversità di trattamento in quanto la sussistenza o l'insussistenza di un precedente sfruttamento dei fondali generano situazioni rispettivamente diverse. Questo criterio ha avuto e continua ad avere un peso rilevante, come dimostrano la proposta presentata dalla Commissione al Consiglio e le trattative condotte su questa base in seno al Consiglio, e come viene confermato dalla dichiarazione del Consiglio 30 maggio 1980, relativa alla politica comune nel settore della pesca (GU C 158, pag. 2). Il Governo danese considera inoltre una mera necessità l'ammettere il suddetto criterio se si vogliono favorire lo sviluppo armonico ed equilibrato del settore della pesca e lo sfruttamento razionale delle risorse biologiche del mare, in una situazione in cui la capacità di cattura complessiva supera i quantitativi globali di cattura. Anche la Corte ha considerato rilevante questo criterio, soprattutto nella causa 61/77 (Commissione c/ Irlanda, Racc. 1978, pag. 417), in cui ha affermato che un provvedimento irlandese trasgrediva il divieto di discriminazione di cui all'art. 7 del Trattato nonché all'art. 2, n. 1, del regolamento 101/76, proprio in quanto escludeva «buona parte delle flotte da pesca di altri Stati membri che hanno tradizionalmente esercitato la pesca nelle zone di cui trattasi». Nella causa 812/79 (Burgoa, Racc. 1980, pag. 2787), la Corte ha rifiutato di prendere in esame questo problema, per il motivo che non era pertinente nella fattispecie e che anche qualora lo fosse stato, si sarebbe trattato dei diritti dei paesi terzi non disciplinati dalle disposizioni del Trattato in materia di pesca e di conseguenza non soggetti al divieto di discriminazione ed ai diritti connessi al tradizionale esercizio della pesca.

Il Governo danese ricorda che il decreto in questione ha regolato l'esercizio della pesca nel 1978, vale a dire prima della scadenza del periodo transitorio di cui all'art. 102 dell'Atto di adesione. Secondo la giurisprudenza della Corte, in questa situazione gli Stati membri debbono garantire, nell'interesse comune, la necessaria conservazione delle specie, agendo nello stesso tempo con prudenza. Questo dovere si desume dall'art. 5 del Trattato e si trova espresso nell'allegato VI della risoluzione dell'Aia nonché nei regolamenti detti transitori, adottati dal Consiglio per gli anni 1979 e 1980. Il Governo danese ha interpretato quest'obbligo nel senso che non era necessario stabilire una politica veramente nuova durante il suddetto periodo transitorio, bensì gli Stati membri dovevano adoperarsi per conservare lo statu quo, in modo da non sconvolgere le basi della futura politica della pesca. Ciò conferma

che, nella fattispecie, era legittimo tener ferme le tradizionali modalità di esercizio della pesca. Il Governo danese aggiunge che le disposizioni che disciplinano la pesca debbono essere concepite in modo tale da fornire, a coloro che la esercitano professionalmente, un fondamento stabile per la loro attività economica. Per questo motivo, soprattutto in un periodo in cui i quantitativi di catture globali sono limitati e persino in diminuzione, è legittimo tener conto di pescatori i quali, dati i loro investimenti, la loro preparazione, ecc., hanno fatto di un certo tipo di pesca la loro fonte di sostentamento. Già le riduzioni rendono sempre più arduo l'esercizio redditizio della pesca. In questa situazione, occorre tener conto della legittima aspettativa delle flotte di pescatori già interessate di poter continuare la loro attività, prima di autorizzare altri pescatori a parteciparvi.

Il decreto danese non è incompatibile con il divieto di discriminazione di cui all'art. 7 del Trattato CEE. Infatti, nella fattispecie, la situazione di un pescatore britannico non era paragonabile a quella di un pescatore cittadino di uno degli Stati ai quali era stata assegnata una quota di cattura. La situazione dei pescatori che hanno già esercitato la pesca nelle acque della Groenlandia è diversa da quella di coloro che non ve l'hanno mai esercitata, e quindi non vi è stata violazione del principio di parità di trattamento. Al contrario, il trattare nello stesso modo entrambe le categorie, e quindi consentire a tutti i pescherecci comunitari l'accesso a questa zona, si risolverebbe, tenuto conto della diminuzione generale del TAC, in una ripartizione irrisoria delle catture per ciascun peschereccio. Di conseguenza, l'esercizio della pesca sarebbe compromesso in questa zona, il che priverebbe i pescatori che vi hanno avuto accesso prima del 1978 di una attività tradizionale e quindi importante e sopprimerebbe una possibilità di accesso occasionale per gli altri.

2. Le osservazioni presentate dal Governo francese

Il Governo francese si richiama alla giurisprudenza della Corte nella quale questa ha ammesso che, in mancanza di una disciplina comune adottata dal Consiglio, gli Stati membri possono adottare provvedimenti nazionali di conservazione delle risorse, previa consultazione della Commissione e dopo aver richiesto la sua approvazione conformemente a quanto disposto dall'allegato VI della risoluzione dell'Aia.

Inoltre, il decreto danese non ha creato una disparità di trattamento arbitraria, poichè il criterio adottato dalle autorità danesi è quello del riferimento ai dati storici delle catture, calcolati oltretutto da un ente internazionale — la CIPANO — la cui imparzialità è assodata. Poiché il criterio adottato è prettamente obiettivo, non si può sostenere che sia arbitraria la ripartizione effettuata la cui formulazione in termini di cittadinanza appare, dopo tutto, secondaria. Infine, nell'ambito di una politica delle catture riguardante, da un lato numerose specie e, d'altra parte, numerose zone di pesca, le quali creano la necessità di fissare per ciascun caso un TAC da ripartire successivamente tra le parti, l'equità della ripar-

tizione può essere valutata solo a livello del complesso delle unità di gestione. Ciò significa che, nel caso della Comunità, occorre tener conto della ripartizione complessiva nelle acque soggette alla giurisdizione degli Stati membri e nelle acque dei paesi terzi ove la Comunità ha ottenuto possibilità di catture.

Il Governo francese deduce del pari che il decreto danese non contrasta con le relative disposizioni del regolamento n. 101/76. Questo regolamento e la risoluzione dell'Aia hanno costituito nel 1978 le uniche applicazioni di diritto comunitario derivato dell'art. 102 del Trattato di adesione, il quale riguardava «le condizioni d'esercizio della pesca in vista di assicurare la protezione dei fondali e la conservazione delle risorse biologiche del mare». In quest'ambito appare opportuno interpretare gli artt. 1 e 2 del regolamento in questione, il quale vietava qualsiasi discriminazione nei provvedimenti di conservazione e di protezione che gli Stati membri avevano o avrebbero adottato. Sulla stessa interpretazione si sono anche basate le autorità danesi le quali, preoccupandosi di salvaguardare le riserve delle varie specie in via di inquietante rarefazione, hanno fissato, conformemente alle raccomandazioni scientifiche, un TAC di gamberetti nei settori in questione. Nella sentenza del 14 luglio 1976 nelle cause 3, 4 e 6/76 (Kramer, Racc. 1976, pag. 1279), la Corte ha considerato conformi al diritto comunitario queste restrizioni della produzione. Nello stesso decreto, le autorità danesi hanno proceduto a ripartire il suddetto TAC tra i vari Stati. Questa disposizione è di natura completamente diversa da quella che fissa la quantità globale delle catture autorizzate. Infatti, la fissazione del TAC per una determinata risorsa ittica costituisce un provvedimento di conservazione basato su raccomandazioni scientifiche pertinenti e globali. Le autorità competenti valutano le suddette raccomandazioni in funzione del loro grado di obbligatorietà e secondo le necessità delle popolazioni interessate da soddisfare a breve, medio o lungo termine. Invece, la ripartizione del suddetto TAC tra i vari potenziali interessati può essere equiparata solo ad un provvedimento di gestione abbastanza efficace da consentire a ciascun interessato di organizzare la propria attività come ritiene più opportuno, nonchè un rigoroso controllo delle catture effettuate.

Il criterio del fabbisogno vitale e delle prospettive di sviluppo economico delle popolazioni particolarmente dipendenti dalla pesca e dalle industrie connesse, accolto dalla Commissione nella proposta di ripartizione delle risorse alieutiche per l'anno 1978, e che risulta dalle delibere dell'Aia del 1976, completa quello dell'esercizio tradizionale della pesca, in senso più sfavorevole per gli interessi dei pescatori degli altri Stati membri abituati a frequentare le acque delle zone in questione (la Groenlandia rientra tra le regioni che dipendono particolarmente dalla pesca e dalle industrie connesse).

Evidentemente, i criteri adottati dalle autorità danesi e dalla Commissione rivelano che la ripartizione delle quote di

catture tra gli Stati membri non può costituire un provvedimento di conservazione. Del resto, i sistemi di ripartizione possono operare liberamente all'interno del TAC senza mai pregiudicare lo scopo della conservazione delle risorse e della protezione dei fondali. Alla luce di quanto sopra, il Governo francese sostiene che le disposizioni del regolamento n. 101/76 con cui sono state fissate determinate norme generali sui provvedimenti di protezione dei fondali marini e di conservazione delle risorse, sono provvedimenti di conservazione e non possono quindi applicarsi a provvedimenti di ripartizione di quote. Tuttavia, per il caso in cui la ripartizione delle quote dovesse essere inclusa nell'ambito dei provvedimenti di conservazione, il Governo francese sostiene in via subordinata che il riferirsi al regolamento di cui è causa non offre alcun ulteriore elemento al confronto con l'art. 7 del Trattato CEE.

3. Le osservazioni presentate dal Governo britannico

Il Governo britannico fa valere che, benché i provvedimenti contemplati dal decreto in questione siano stati infine approvati dalla Commissione nel novembre del 1978, al momento dell'arresto e della condanna del capitano Kerr, tale approvazione non era ancora stata data. Inoltre, diversamente da quanto sostiene il pubblico ministero danese, il Governo britannico ha chiesto una ripartizione delle quote di cattura di gamberetti nella zona in questione nell'estate del 1977.

È vero che, nel marzo del 1978, la competenza per adottare provvedimenti di conservazione nel settore della pesca spettava agli Stati membri. Tuttavia, ciò non significa che la competenza degli Stati membri fosse illimitata: come qualsiasi altra competenza che gli Stati membri potevano esercitare nei settori rientranti nel mercato comune, essa era soggetta ai principi generali del diritto comunitario.

L'allegato VI della risoluzione dell'Aia del 3 novembre 1976 e la dichiarazione del Consiglio durante la sessione del 30 e del 31 gennaio 1978 hanno rafforzato il divieto di discriminazione basato sulla nazionalità di cui all'art. 7 del Trattato CEE e ribadito, nel settore della pesca, dall'art. 2, n. 1, del regolamento n. 101/76, ed hanno ulteriormente limitato la libertà degli Stati membri in questo settore, stabilendo che i provvedimenti nazionali devono essere necessari, adottati in via transitoria, e solo previa consultazione della Commissione.

Il decreto n. 88, anche qualora fosse «un provvedimento transitorio» e fosse adottato dopo aver consultato la Commissione, non costituirebbe un provvedimento di conservazione nel senso inteso dall'allegato VI della risoluzione dell'Aia, bensì un'assegnazione di quote nazionali entro un limite globale di catture. Il decreto n. 88, anche qualora potesse essere considerato come provvedimento di conservazione, non rientrerebbe nel significato inteso dall'allegato VI, poiché non era necessario ai fini della protezione delle risorse di gamberetti di cui trattasi. L'adozione di un limite globale di catture può costituire un provvedimento di conservazione valido, ed è assodato che l'adozione di un limite globale di catture per i gamberetti nella zona in questione nel 1978, basato com'era sui migliori elementi di prova scientifici a disposizione, ha costituito un provvedimento di conservazione indispensabile. Ciononostante, non è neces-

sario applicare un limite globale di cattura di questo genere in base alle quote imposte dallo Stato rivierasco agli altri Stati membri, indipendentemente dal fatto che tali quote vengano stabilite o meno in relazione a dati calcolati dallo Stato rivierasco e riferentesi a precedenti attività alieutiche. Una simile quantità di catture globale può essere adottata con altrettanta efficacia basandosi sulla generale libertà di accesso all'esercizio della pesca fino al limite stabilito oppure mediante un regime di licenze da rilasciarsi ai pescatori di tutti gli Stati membri. Inoltre, il processo di assegnazione delle quote nazionali implica la necessità di considerare la situazione dell'intera Comunità (vedi causa 32/79, Commissione c/ Regno Unito, Racc. 1980, pag. 2403). Così nell'esaminare l'assegnazione di quote nazionali, il Consiglio ha tenuto conto di vari fattori diversi dai dati relativi al tradizionale esercizio della pesca e per diversi anni si è adoperato soprattutto a garantire che le quote degli Stati membri tenessero conto in parte delle perdite da questi subite nelle acque dei paesi terzi. Questo principio è stato ribadito nella dichiarazione del Consiglio del 30 maggio 1980.

Il Regno Unito sostiene poi che, effettuando una discriminazione fondata sulla nazionalità, il Governo danese ha trasgredito un principio basilare del diritto comunitario. Dalla summenzionata ordinanza nella causa 61/77 non si può desumere che il divieto di discriminazione fondata sulla nazionalità venga comunque meno qualora lo Stato rivierasco si basi sul tradizionale esercizio della pesca per sostenere il proprio provvedimento. La Corte ha invece chiaramente affermato che i provvedimenti adottati a norma dell'allegato VI della risoluzione dell'Aia non debbono creare discriminazioni.

L'incompatibilità col diritto comunitario del decreto n. 88 e del procedimento penale intentato contro il capitano Kerr non viene assolutamente intaccata dall'approvazione del suddetto decreto da parte della Commissione, il 22 novembre 1978, poiché un'approvazione di questo genere non può rendere legittimo un decreto nazionale se le disposizioni di questo relative alla materia sono incompatibili o contrastano con il diritto comunitario. Questo principio si desume chiaramente dalla sentenza nelle cause 142 e 143/80 (Essevi e Salengo, Racc. 1981, pag. 1413) secondo cui, in mancanza di un'espressa disposizione nel Trattato che attribuisca alla Commissione la competenza ad autorizzare una determinata condotta da parte degli Stati membri che costituirebbe altrimenti una violazione del Trattato, la Commissione non è competente ad esentare uno Stato dall'adempiere gli obblighi impostigli dal Trattato.

Il Governo britannico propone quindi di risolvere la prima questione in senso negativo e la seconda in senso affermativo.

4. Le osservazioni presentate dalla Commissione

La Commissione osserva immediatamente che la questione sollevata nella fattispecie, ossia se i provvedimenti nazionali implichino una discriminazione dei pescatori cittadini di Stati membri i quali in precedenza o perlomeno al di fuori del periodo di riferimento, non hanno partecipato all'attività alieutica in

una determinata zona, rispetto ai pescatori cittadini di Stati membri che hanno effettivamente esercitato tale attività nella suddetta zona durante il periodo in questione, non è stata espressamente risolta dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. La soluzione della suddetta questione è rilevante non solo per quanto riguarda l'applicazione da parte degli Stati membri di provvedimenti adottati ai fini della conservazione delle risorse ittiche, ma anche per quanto riguarda l'adozione da parte del Consiglio di disposizioni in tal senso. D'altra parte, per risolvere la questione decisiva, se la disparità di trattamento sotto il profilo dell'art. 7 sia obiettivamente giustificata, occorre valutare il regime delle quote di cattura in funzione dello scopo delle norme di diritto comunitario relative allo sfruttamento delle risorse ittiche nonché del contesto nel quale sono inserite.

La fissazione di un TAC annuo per ciascuna risorsa o gruppo di risorse per la maggior parte delle specie costituisce uno dei mezzi più efficaci per garantire lo sfruttamento razionale nonchè la conservazione delle risorse biologiche del mare; essa fa sorgere immediatamente tre problemi: quello del controllo dell'osservanza del limite delle catture, quello dell'equa ripartizione, tra i pescatori, del quantitativo che costituisce il suddetto limite, e quello dello sfruttamento razionale del TAC. Sinora, le commissioni per l'esercizio della pesca nell'Oceano Atlantico, la Commissione ed il Consiglio hanno ritenuto che ripartire le quote tra gli Stati membri in base ad un criterio obiettivo ed equo rappresenti l'unico modo per risolvere questi problemi. Sul piano comunitario, anche la Corte ha dichiarato che l'uso di un TAC e la ripartizione dello stesso in quote nazionali sono conformi al diritto comunitario (vedi cause riunite 3, 4 e 6/76 summenzionate).

Per quanto riguarda i criteri da adottare ai fini della ripartizione delle quote tra gli Stati membri, non si può escludere che esistano varie possibilità compatibili col diritto comunitario. Così, dal 1976 le proposte della Commissione per l'adozione di provvedimenti di conservazione si sono basate su tre criteri, accettati del resto anche dal Consiglio. Questi tre criteri sono stati espressamente indicati in particolare nella dichiarazione del Consiglio del 30 maggio 1980 e nella proposta della Commissione relativa alle quote di catture per l'anno 1981 (GU C 224, pag. 11). Ne consegue che uno Stato membro il quale, nell'adottare i provvedimenti nazionali di conservazione per l'anno 1978, si sia conformato alle proposte della Commissione in materia di quote per quello stesso anno, ha applicato di fatto i tre criteri summenzionati e, di conseguenza, non si è limitato a tener conto solo della situazione delle attività alieutiche fino allora esistenti. Per quanto riguarda quest'ultimo criterio, esso è conforme al diritto comunitario ed è probabilmente il più adeguato nell'attuale situazione. La sua applicazione è infatti giustificata soprattutto in quanto esso tiene conto delle realtà economiche e contribuisce alla realizzazione degli scopi perseguiti dalle disposizioni comunitarie adottate nel settore della pesca. Di fatto, la limitazione delle catture in determinate zone costituisce anzitutto un onere a volte molto pesante per i pescatori che esercitano la loro attività, spesso da lungo tempo, nella zona in questione, zona dalla quale di conseguenza essi traggono la loro principale fonte di reddito. I pescatori che, anche in epoca abbastanza recente, non hanno manifestato alcun interesse per l'esercizio della pesca nella suddetta zona, non debbono sopportare alcun onere ed il fatto che la pe-

sca sia loro ivi preclusa non implica alcuna conseguenza di rilievo per essi. Se le quote dovessero essere ripartite tra i pescatori di tutti gli Stati membri, soprattutto di quegli Stati le cui flotte di pesca non hanno sinora partecipato all'esercizio della pesca in una zona in cui si considera necessario limitare le catture, ciò equivarrebbe a dover o rinunciare, perlomeno in parte, ad attuare questa limitazione indispensabile, oppure a ridurre ulteriormente le quote assegnate ai pescatori «tradizionali», il che non farebbe altro che aggravare ulteriormente la loro situazione. Si noti che le disposizioni comunitarie adottate nel settore della pesca a norma dell'art. 39 del Trattato CEE hanno del pari lo scopo di garantire un equo tenore di vita alle persone che vivono della pesca.

A parte, ciò, la disciplina comune per l'esercizio della pesca nelle acque marittime deve soprattutto mirare a garantire il razionale sfruttamento delle risorse biologiche del mare, a norma dell'art. 1 del regolamento n. 101/76. Tuttavia, qualora si attribuissero quote anche agli Stati membri i cui pescatori non si sono dichiarati, in passato, interessati alla pesca nella zona in questione, si correrebbe il rischio di trovarsi con quote inutilizzate, il che appare poco compatibile con lo sfruttamento razionale delle risorse. Le commissioni per l'esercizio della pesca nell'Oceano Atlantico hanno sempre considerato un valido criterio obiettivo il fatto di aver partecipato sinora ad attività alieutiche. Le raccomandazioni espresse dalle suddette commissioni per quanto riguarda la ripartizione delle quote tra i loro Stati membri hanno avuto una portata equivalente ad una ripartizione all'interno della Comunità. Esse riguardano infatti soprattutto le acque situate al di là delle acque territoriali, alle quali si applica, come nella Comunità, il principio del libero accesso. Infine anche se la Corte non si è ancora pronunziata espressamente sulla questione se l'esercizio tradizionale della pesca da parte degli Stati membri costituisca un criterio di ripartizione compatibile col diritto comunitario, ha tuttavia dichiarato ripetutamente che occorre tener conto delle flotte da pesca degli Stati membri che hanno esercitato tradizionalmente la pesca nella zona in questione.

III — La fase orale

La parte Noble Kerr, con l'avv. J. Korsø-Jensen; il Governo danese, rappresentato dal sig. L. Mikaelsen; il Governo francese, rappresentato dal sig. A. Carnelutti; il Governo olandese, rappresentato dal sig. A. Bos; il Governo britannico, rappresentato dal sig. A. Moses, Barrister-at-law, e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sigg. H. P. Hartvig e R. Wainwright, hanno svolto osservazioni orali all'udienza del 29 giugno 1982.

Durante la fase orale, la Corte ha chiesto alla Commissione a quale periodo essa si riferisse per determinare, nell'ambito delle sue proposte di quote, che le catture di uno Stato membro costituivano esercizio tradizionale della pesca. Con lettera 13 luglio 1982, la Commissione ha risposto che, all'atto dell'elaborazione delle proposte di quote per l'anno 1978, essa si era resa conto dell'impossibilità di reperire un metodo di calcolo statistico per stabilire un periodo di riferimento

accettabile per tutti gli Stati membri. Di conseguenza, essa aveva adottato come riferimento lo schema di ripartizione delle quote della commissione per l'esercizio della pesca nell'Atlantico nord-orientale per l'anno 1976, adeguando in alcuni casi le suddette quote onde conformarsi alla risoluzione dell'Aia, soprattutto per quanto riguardava l'Irlanda e la Gran Bretagna settentrionale. Nei casi in cui non esistevano quote del genere, la Commissione aveva adottato come riferimento il volume di catture effettuate rispettivamente dai vari Stati membri nel 1976. Infatti, il 1976 è l'anno più recente di cui si possiedono i dati necessari, e le varie flotte hanno già fatto in parte le loro previsioni di catture su questa base. La zona di pesca al largo della Groenlandia di cui trattasi nella fattispecie rientra nella suddetta categoria. Di conseguenza, la concessione di una quota alla Francia nel 1978 è giustificata dal fatto che la flotta di questo Stato membro ha esercitato attività alieutiche nella suddetta zona nel 1976. Successivamente, l'estensione delle acque di pesca a 200 miglia marine, dal 1° gennaio 1976, ha implicato l'eliminazione delle suddette quote. Inoltre, i metodi di calcolo statistico sono stati perfezionati. Di conseguenza, dal 1979 la Commissione adotta come criterio la media delle catture effettuate dagli Stati membri durante un periodo di riferimento che copre diversi anni. Così, ad esempio, il periodo di riferimento considerato per le proposte di quote per il 1981 ed il 1982 è stato il periodo 1973-1978.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 29 settembre 1982.

In diritto

1 Con lettera 29 ottobre 1981, pervenuta alla Corte il 5 novembre 1981, il presidente della sedicesima sezione dell'Østre Landsret, dando seguito ad un'ordinanza della stessa sezione del 18 giugno 1981, ha sollevato, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, due questioni pregiudiziali relative all'interpretazione dell'art. 7 del Trattato e degli artt. 1 e 2, n. 1 del regolamento 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).

2 Dette questioni sono state sollevate nell'ambito di un procedimento penale a carico del sig. Noble Kerr, comandante di un peschereccio britannico, imputato di contravvenzione al decreto ministeriale danese 10 marzo 1978, n. 88, relativo alla limitazione delle catture nella zona di pesca adiacente alla Groenlandia per l'anno 1978. Questo decreto fissa quote di catture per determinate specie ittiche in vari settori della zona di pesca groenlandese.

3 Il decreto è stato adottato in forza della legge 13 giugno 1973, n. 413 per la Groenlandia, relativa all'esercizio professionale della pesca e della caccia, emendata dalla legge 22 dicembre 1976, n. 624, la quale stabilisce in particolare che l'esercizio professionale della pesca marittima al largo della Groenlandia, entro il limite di 200 miglia marine dalle linee di base fissate dal ministro degli affari groenlandesi, spetta alle persone fisiche ed alle società aventi particolari vincoli con la Groenlandia (art. 1). Una deroga generale a questa disposizione si applica tuttavia qualora cittadini stranieri fruiscano di determinati diritti in Groenlandia in forza di convenzioni internazionali (art. 11). Si può inoltre derogare a tale disposizione qualora le autorità lo ritengano necessario per lo sviluppo del settore della pesca in Groenlandia, o qualora occorra consentire alle persone e società già contemplate da disposizioni legislative precedenti, di continuare l'esercizio della pesca e di usare a tale scopo navi immatricolate in altre regioni del Regno.

4 L'art. 4 della legge dispone che il ministro degli affari groenlandesi o determinate autorità locali possono adottare provvedimenti onde proteggere talune specie di animali e di pesci. Questa norma fornisce esempi di tali provvedimenti di conservazione, in particolare la limitazione e la ripartizione delle catture, soprattutto la ripartizione nazionale delle quote e delle attività alieutiche.

5 L'art. 5 del decreto n. 88 stabilisce che le catture di gamberetti fuori dai fondali adiacenti alla costa nei settori 0 + 1 delimitati dalla convenzione internazionale per l'esercizio della pesca nell'Atlantico nord-orientale, non possono superare le 40 mila tonnellate e che le catture nella zona di pesca al largo delle coste occidentali della Groenlandia non possono superare le 35 mila tonnellate.

6 Dal combinato disposto dell'art. 8 e dell'allegato II del decreto risulta che le catture complessive di gamberetti nella zona di pesca al largo della Groenlandia erano suddivise in quote spettanti alla Groenlandia, alla Danimarca, alla Francia e alle Isole Færøer. L'art. 10 commina la diffida o l'ammenda in caso di contravvenzione a dette disposizioni nonchè la confisca del materiale da pesca e del pescato.

7 Essendo stato fermato, il 16 giugno 1978, nelle acque marittime groenlandesi situate fra le 12 e le 200 miglia marine dalle linee di base della Groenlandia, il Noble Kerr veniva condannato dal Landsret della Groenlandia, per trasgressione della suddetta normativa danese, a pagare un'ammenda di 100 mila corone, in aggiunta alla confisca di 41 150 corone equivalenti al valore dei gamberetti pescati. L'imputato e il pubblico ministero hanno entrambi interposto appello dinanzi allo Østre Landsret.

8 Occorre precisare che il comandante Kerr era in possesso di una licenza rilasciata il 14 aprile 1978 dal ministero britannico della pesca, in forza della quale il battello era autorizzato, nel periodo successivo al 6 giugno 1978, a pescare 475 tonnellate di gamberetti nella sottozona 0 — 1 summenzionata.

9 Ritenendo necessaria una decisione della Corte di giustizia per valutare la compatibilità del decreto danese n. 88 col diritto comunitario, lo Østre Landsret ha sollevato le seguenti questioni pregiudiziali:

«1. Se sia compatibile con le disposizioni del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, e in particolare con l'art. 7 dello stesso, il fatto che nel 1978 uno Stato membro ripartisse mediante provvedimenti di diritto interno in materia di pesca la quota globale di catture per una determinata specie ittica, in un determinato settore della zona nazionale di pesca, in base alla situazione fino allora esistente per la pesca di quella specie in quel settore, di guisa che agli Stati membri i quali avevano esercitato tale attività alieutica prima dell'entrata in vigore dei provvedimenti in questione, è stata attribuita una quota di catture, mentre ai battelli di altri Stati membri è stato precluso l'esercizio di una siffatta attività.

2. Se gli artt. 1 e 2, n. 1, del regolamento (CEE), del Consiglio 19 gennaio 1976, n. 101, relativo all'attuazione di una politica comune delle strutture nel settore della pesca ostassero al fatto che nel 1978 uno Stato membro ripartisse mediante provvedimenti di diritto interno in materia di pesca la quota globale di catture per una determinata specie ittica, in un determinato settore della zona nazionale di pesca, in base alla situazione fino allora esistente per la pesca di quella specie in detto settore, di guisa che agli Stati membri i quali avevano esercitato tale attività alieutica prima dell'entrata in vigore dei provvedimenti in questione è stata attribuita una quota di catture, mentre ai battelli di altri Stati membri è stato precluso l'esercizio di una siffatta attività».

10 L'art. 7 del Trattato dispone che, nel campo di applicazione del suddetto, e salve restando le disposizioni particolari dello stesso, è vietata ogni discriminazione effettuata a causa della nazionalità.

11 L'art. 2, n. 1, del regolamento del Consiglio 19 gennaio 1976, n. 101/76, relativo all'attuazione di una politica comune delle strutture nel settore della pesca (GU L 20, pag. 19), dispone 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 provocare differenze di trattamento nei confronti di altri Stati membri. Gli Stati membri garantiscono in particolare a tutti i pescherecci 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 in questione.

12 L'imputato assume, sostenuto al riguardo dai Governi del Regno Unito e dei Paesi Bassi, che i provvedimenti adottati dal Regno di Danimarca trasgrediscono le disposizioni summenzionate e sono pertanto incompatibili col diritto comunitario. Egli non contesta il diritto, spettante a ciascuno Stato membro all'epoca dei fatti di cui trattasi, ossia prima della scadenza del termine fissato dall'art. 102 dell'Atto d'adesione, di adottare provvedimenti di conservazione nel settore della pesca, ma sostiene che provvedimenti come quelli in esame esorbitano dalla competenza degli Stati membri. Anche qualora la fissazione di un limite globale di catture (TAC) per talune specie costituisca un provvedimento di conservazione necessario, non occorrerebbe che questo limite totale di catture venga fissato in base a quote imposte dallo Stato rivierasco.

13 Il Governo del Regno Unito sostiene che un provvedimento di questo genere è illecito, mentre sarebbero sufficienti provvedimenti non discriminatori per ottenere lo stesso risultato, ossia la limitazione delle catture complessive ad un determinato quantitativo. Sarebbe ad esempio possibile consentire ai pescherecci di qualsiasi Stato membro di pescare sino all'esaurimento del TAC, o istituire un regime di licenze da rilasciare ai pescatori di tutti gli Stati membri.

14 Il Governo dei Paesi Bassi sostiene che la ripartizione di quota da parte di uno Stato rivierasco non può essere considerata un provvedimento di salva-

guardia necessario. Questo è piuttosto un dovere che spetta allo Stato membro di bandiera il quale deve pure garantire il controllo e l'osservanza dei suddetti provvedimenti.

15 Occorre ricordare che l'art. 102 dell'Atto di adesione del 1972 dispone che, al più tardi a decorrere dal sesto anno dopo l'adesione, ossia il 31 dicembre 1978, il Consiglio, deliberando su proposta della Commissione, determina le condizioni d'esercizio della pesca onde garantire la protezione dei fondali e la conservazione delle risorse biologiche del mare.

16 Occorre inoltre ricordare che il Consiglio ha adottato all'Aia, il 3 novembre 1976, una risoluzione con la quale è stato deciso che gli Stati membri avrebbero esteso con un'azione concertata, a partire dal 1° gennaio 1977, i limiti delle proprie zone di pesca a 200 miglia marine al largo delle loro coste che si affacciano sul Mare del Nord e sull'Atlantico settentrionale e che, a decorrere dalla stessa data, lo sfruttamento delle risorse ittiche nelle suddette zone da parte di pescherecci di paesi terzi sarebbe stato disciplinato da accordi tra la Comunità ed i paesi terzi interessati. A seguito della suddetta risoluzione, il Regno di Danimarca ha provveduto alla suddetta estensione.

17 La Corte ha ripetutamente dichiarato che l'art. 102 dell'Atto di adesione mirava ad instaurare un nuovo periodo transitorio alla scandenza del quale il Consiglio doveva aver adottato i provvedimenti di conservazione necessari. Durante tale periodo, e fino a che il Consiglio non avesse esercitato questi poteri, spettava agli Stati membri adottare, per quanto riguarda le acque marittime soggette alla loro giurisdizione, i provvedimenti di conservazione necessari, nell'interesse comune ed osservando le norme tanto sostanziali quanto di procedura derivanti dal diritto comunitario, in particolare quelle della risoluzione dell'Aia del 3 novembre 1976.

18 Con la suddetta risoluzione, il Consiglio ha espresso il proprio consenso (allegato VI della risoluzione) ad una dichiarazione della Commissione nei seguenti termini:

«In attesa dell'attuazione dei provvedimenti comunitari in materia di conservazione delle risorse che sono attualmente in fase di elaborazione, gli Stati membri non adotteranno provvedimenti unilaterali di conservazione delle risorse.

Tuttavia, qualora non si raggiunga un accordo in seno alle Commissioni internazionali per la pesca per l'anno 1977 e qualora, successivamente, non possano essere adottati immediatamente provvedimenti comunitari autonomi, gli Stati membri possono adottare, a titolo cautelare ed in modo non discriminatorio, i necessari provvedimenti per garantire la protezione delle risorse ittiche situate nelle acque marittime che toccano le loro coste.

Prima di adottare tali provvedimenti, lo Stato membro interessato richiederà l'approvazione della Commissione, che dovrà essere consultata in tutte le fasi di questi procedimenti.

Eventuali provvedimenti di questo genere non pregiudicano orientamenti che saranno assunti per attuare le disposizioni di carattere comunitario in materia di conservazione delle risorse».

19 Inoltre, durante la sessione del 30 e del 31 gennaio 1978, il Consiglio ha fatto la seguente dichiarazione:

«Il Consiglio ha approvato la comunicazione della Commissione secondo cui, in mancanza di un regime comune, provvedimenti interni possono essere adottati solo in quanto siano strettamente necessari per la conservazione e la gestione delle risorse ittiche, non discriminatori, conformi al Trattato e previa richiesta dell'assenso della Commissione».

20 Il problema che sorge nella fattispecie è se, durante il periodo transitorio, nell'esercitare la loro competenza in fatto «di conservazione e di gestione», gli Stati membri potessero, non solo determinare dei TAC per talune specie nelle acque soggette alla loro giurisdizione, ma inoltre ripartirli fra gli Stati membri, limitando tale ripartizione a taluni di essi.

21 Nella sentenza 14 luglio 1976 (Kramer, 3, 4 e 6/76, Racc. pag. 1279), la Corte ha affermato che, nell'ambito interno, la Comunità ha il potere di emanare qualsiasi provvedimento mirante alla conservazione delle risorse biologiche del mare, ivi comprese la fissazione di quote di cattura e la loro ripartizione fra gli Stati membri.

22 Occorre altresì rilevare che, durante il periodo transitorio scaduto il 31 dicembre 1978, gli Stati membri avevano lo stesso potere di fissare e di ripartire quote, fintantoché il Consiglio non avesse esercitato questa competenza. Mancando provvedimenti adottati su di una base comune, che avrebbero consentito di attribuire una responsabilità allo Stato membro di bandiera, lo Stato rivierasco si trovava nella posizione più idonea per valutare i dati in base ai quali fissare una quota complessiva di catture per le varie specie nonché la sua ripartizione fra i vari Stati membri.

23 Per quanto riguarda la fissazione del TAC, è pacifico che il TAC stabilito era conforme alla raccomandazione della Commissione istituita dalla convenzione internazionale per l'esercizio della pesca nell'Atlantico nord-occidentale, e che esso costituisse un provvedimento di conservazione adeguato.

24 Per quanto riguarda la ripartizione del TAC, occorre anzitutto ricordare che la quota assegnata alle Isole Færøer deriva, come si desume dal regolamento del Consiglio 25 luglio 1978, n. 1848, (GU L 211, pag. 6), da un accordo di massima sulla pesca stipulato dalla Comunità col Governo danese e col Governo locale delle Isole Færøer, nonché dalle consultazioni svoltesi tra le parti.

25 I vantaggi concessi ai pescatori delle suddette isole costituivano il corrispettivo dei diritti di pesca di altre specie concessi ai pescatori della Comunità nelle acque marittime soggette alla giurisdizione delle isole Færøer, quote che il Consiglio ha suddiviso fra taluni Stati membri, nell'ambito della politica comune, soprattutto per compensare la perdita del potenziale di cattura nelle acque dei paesi terzi, come si desume dal regolamento del Consiglio 25 luglio 1978, n. 1846 (GU L 211, pag. 1).

26 Dopo la sottrazione della parte riservata alle Isole Færøer, il quantitativo disponibile di gamberetti che costituiva la quota di catture raccomandata, non era sufficiente per consentire una ripartizione che attribuisse a ciascuno Stato membro interessato una quota atta ad essere sfruttata efficacemente. Così stando le cose, la Danimarca decideva di ripartire la quota disponibile solo tra due Stati membri. Nel fare ciò, essa attribuiva la quota maggiore (ossia 15 245 tonnellate) alla Groenlandia, la cui popolazione dipende in modo particolare dall'attività alieutica nelle acque in questione, e ripartiva il resto tra la Francia (692 tonnellate) e la Danimarca (2 900 tonnellate). Essa si è attenuta alla proposta di ripartizione per l'anno 1978 presentata dalla Commissione delle Comunità europee al Consiglio nell'ottobre del 1977. Essa ha quindi attribuito una quota di catture solo agli Stati membri che avevano esercitato la pesca dei gamberetti nella zona in questione prima della fine del 1976.

27 Occorre osservare infine che il progetto di provvedimenti danesi è stato sottoposto tempestivamente alla Commissione e che il Governo danese si è adoperato per ottenerne l'approvazione conformemente agli obblighi allora derivanti dalla risoluzione dell'Aia.

28 La soluzione delle questioni sollevate dall'Østre Landsret deve consentire al giudice a quo di decidere se il provvedimento danese, adottato nella situazione suesposta, sia compatibile con il divieto di discriminazione stabilito dall'art. 7 del Trattato e precisato dagli artt. 1 e 2, n. 1 del regolamento n. 101/76.

29 Ai fini di questa soluzione, occorre ricordare che il Governo danese si è trovato di fronte alla necessità di adottare un provvedimento di salvaguardia che fosse nello stesso tempo efficace ed attuabile, in una zona marittima limitata di cui era direttamente responsabile. Nell'elaborare questo provvedimento, esso ha tenuto conto delle proposte fatte allora dalla Commissione, per il complesso delle acque soggette alla giurisdizione degli Stati membri, le quali miravano a creare un equilibrio complessivo tra gli interessi dei pescatori degli Stati membri. Esso ha osservato la procedura della previa consultazione della Commissione contemplata dalla risoluzione dell'Aia.

30 L'esame del sistema adottato dimostra che le autorità danesi hanno effettuato tale ripartizione secondo criteri obiettivi, tenendo conto da un lato delle necessità della popolazione costiera e, d'altro lato, della conservazione di una

situazione temporaneamente creatasi in una zona determinata, benchè la scoperta e lo sfruttamento del settore di pesca in questione fossero ancora recenti.

31 Ciò premesso, e tenuto conto della situazione giuridica esistente durante il periodo transitorio, non si può considerare la ripartizione della quota di pesca derivante dal provvedimento adottato dalle autorità danesi come una discriminazione fondata sulla nazionalità, vietata dall'art. 7 del Trattato e dagli artt. 1 e 2, n. 1 del regolamento n. 101/76.

32 La questione sollevata deve quindi essere risolta nel senso che, finché la Comunità non aveva esercitato la propria competenza in materia di provvedimenti di conservazione delle risorse biologiche del mare, un provvedimento di conservazione e di gestione emanato da uno Stato membro, durante il periodo transitorio scaduto il 31 dicembre 1978, e adottato osservando la procedura prescritta dalla risoluzione del Consiglio dell'Aia 3 novembre 1976, avente ad oggetto la fissazione di una quota globale di catture ripartita fra determinati Stati membri, non può essere considerato in contrasto col divieto di discriminazione di cui all'art. 7 del Trattato nonché agli artt. 1 e 2, n. 1 del regolamento n. 101/76, qualora si tratti di un provvedimento di conservazione che risponda ad un'esigenza effettiva di una zona determinata, e qualora il provvedimento sia giustificato da criteri obiettivi riguardanti la tutela delle esigenze della popolazione costiera interessata e la conservazione di una situazione temporaneamente creatasi nella zona stessa.

Sulle spese

33 Le spese sostenute dai Governi del Regno di Danimarca, della Repubblica francese, del Regno dei Paesi Bassi e 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 davanti al giudice nazionale cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunziandosi sulle questioni sottopostele dall'Østre Landsret, con lettera del 29 ottobre 1981, dichiara:

«Finché la Comunità non abbia esercitato la propria competenza in materia di provvedimenti di conservazione delle risorse biologiche del mare, un provvedimento di conservazione e di gestione emanato da uno Stato membro, durante il periodo transitorio scaduto il 31 dicembre 1978, e adottato osservando la procedura prescritta dalla risoluzione del Consiglio dell'Aia 3 novembre 1976, avente ad oggetto la fissazione di una quota globale di catture ripartita fra determinati Stati membri, non può essere considerato in contrasto con divieto di discriminazione di cui all'art. 7 del Trattato nonché agli artt. 1 e 2, n. 1, del regolamento n. 101/76, qualora si tratti di un provvedimento di conservazione che risponda ad una esigenza effettiva di una zona determinata, e qualora il provvedimento sia giustificato da criteri obiettivi riguardanti la tutela delle esigenze della popolazione costiera interessata e la conservazione di una situazione temporaneamente creatasi nella zona stessa».

Mertens de Wilmars Pescatore O'Keeffe

Everling Mackenzie Stuart Bosco Koopmans

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo il 30 novembre 1982.

Il cancelliere

P. Heim

Il presidente

J. Mertens de Wilmars