Comunità non potrebbe essere addebitato all'Irlanda, bensì all'incapacità degli Stati membri di pervenire ad un accordo su una normativa comunitaria in materia di conservazione delle risorse ittiche.

d) Sul rischio di danni gravi o irreparabili

Le considerazioni formulate dalla Commissione per dimostrare la gravità, l'irreversibilità e l'irreparabilità dei danni provocati, a suo dire, dai provvedimenti irlandesi, non sono soddisfacenti. I dati da essa forniti per quanto concerne il numero di pescherecci esclusi da tali provvedimenti o la portata, sotto questo profilo, delle conseguenze da essi derivanti sono insufficienti, inesatti o inconferenti.

Le sue asserzioni circa l'idoneità dei provvedimenti di cui trattasi ad ostacolare le trattative con i paesi terzi sono lungi dal dimostrare l'esistenza di un concreto pericolo di danni irreparabili.

e) Sulla natura dei provvedimenti provvisori sollecitati

Qualora i provvedimenti provvisori chiesti dalla Commissione venissero emanati, le zone interessate non sarebbero protette da alcuna misura di conservazione; ciò sarebbe incompatibile con le risoluzioni dell'Aia e comporterebbe conseguenze molto più gravi di quelle che potrebbero derivare dai provvedimenti irlandesi. D'altra parte, la domanda della Commissione non è ammissibile, giacché equivale a chiedere alla Corte di porre in vigore, mediante ordinanza, una normativa che non è stata approvata dal Consiglio.

Il giudice relatore

P. Pescatore

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GERHARD REISCHL DEL 21 MAGGIO 1977 [1]

Signor presidente,
signori giudici,

Secondo l'art. 38 del trattato CEE, il mercato comune dei prodotti agricoli, disciplinato nel titolo II dello stesso trattato, comprende anche i prodotti della pesca. Il settore della pesca è stato minuziosamente disciplinato per la prima volta dai regolamenti del Consiglio 20 ottobre 1970, nn. 2141 e 2142 (GU n. L 236 del 27 ottobre 1970, pagg. 1 e 5), sostituiti dai regolamenti del Consiglio 19 gennaio 1976, n. 100, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca (GU n. L 20 del 28 gennaio 1976, pag. 1) e 19 gennaio 1976, n. 101, relativo all'attuazione di una politica comune delle strutture nel settore della pesca (ibidem, pag. 19). L'art. 2, n. 1, di quest'ultimo regolamento, dispone:

«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.»

1 — Traduzione del tedesco.

Disposizioni in materia di disciplina dei diritti di pesca sono inoltre contenute negli artt. 100-103 dell'atto relativo alle condizioni di adesione e agli adattamenti dei trattati. Per il caso presente è importante quanto disposto dall'art. 102 di tale atto, e cioè:

«Al più tardi a decorrere dal sesto anno dopo l'adesione, il Consiglio, deliberando su proposta della Commissione, determina le condizioni d'esercizio della pesca in vista di assicurare la protezione dei fondali e la conservazione delle risorse biologiche del mare.»

Nella sessione tenutasi all'Aia il 30 ottobre 1976, il Consiglio adottava una serie di risoluzioni in base alle quali gli Stati membri, agendo di concerto, avrebbero esteso, dal 1° gennaio 1977, i limiti delle rispettive zone di pesca a 200 miglia dalle loro coste prospicienti il mare del Nord e l'Atlantico settentrionale. In tale occasione, la Commissione rendeva nota la seguente dichiarazione, che veniva riprodotta nell'allegato VI della risoluzione dell'Aia:

«Nell'attesa dell'applicazione delle misure comunitarie in materia di conservazione delle risorse, attualmente in corso di elaborazione, gli Stati membri non adottano misure unilaterali di conservazione delle risorse.

Tuttavia, se non si dovesse pervenire ad un accordo in seno alle commissioni internazionali della pesca per l'anno 1977 e se in seguito non potessero essere adottate immediatamente misure comunitarie autonome, gli Stati membri potrebbero prendere, a titolo conservativo e in modo non discriminatorio, le misure atte ad assicurare la protezione delle risorse situate nelle zone di pesca che costeggiano le loro rive.

Prima di prendere tali misure, lo Stato membro in questione cercherà di ottenere l'approvazione della Commissione che dovrà essere consultata in tutte le fasi di tali procedure.

Siffatte eventuali misure lasciano impregiudicati gli orientamenti che saranno adottati per l'applicazione delle disposizioni di carattere comunitario in materia di conservazione delle risorse.»

Il Consiglio approvava esplicitamente tale dichiarazione.

Nella stessa occasione, esso adottava una risoluzione concernente taluni principi in materia di pesca all'interno della Comunità, nella quale prendeva atto della necessità di controlli e di provvedimenti efficaci intesi a garantire la ricostituzione e la protezione del patrimonio ittico, nonché dell'esigenza di risolvere i problemi della pesca costiera, soprattutto nelle regioni economicamente sfavorite, e di disciplinare la pesca nelle zone costiere. A tale proposito, il Consiglio constatava l'esistenza dei particolari problemi ai quali deve far fronte l'Irlanda e la necessità di garantire uno sviluppo continuo e progressivo dell'industria irlandese della pesca.

A seguito dell'insuccesso dei tentativi intrapresi allo scopo di trovare una soluzione, almeno temporanea, ai problemi connessi alla preservazione ed alla tutela delle risorse ittiche, il ministro degli affari esteri irlandese comunicava alla Commissione, il 14 febbraio 1977, che il governo irlandese aveva deciso di emanare unilateralmente i provvedimenti in materia di conservazione da esso ritenuti necessari. Il 16 febbraio 1977, il ministro irlandese della pesca emanava i due decreti che sono oggetto del presente ricorso per violazione del trattato, promosso dalla Commissione, nonché della domanda di provvedimenti provvisori da essa presentata contemporaneamente. Il primo di tali decreti — il «Sea Fisheries (Conservation and Rational Exploitation) Order 1977» — vieta la pesca all'interno di una determinata zona di mare che circonda l'Irlanda; il secondo — «Sea Fisheries (Conservation and Rational Exploitation) n. 2, Order 1977» — esclude da tale divieto i pescherecci la cui lunghezza e la cui potenza non superino 33 metri e, rispettivamente, 1 100 CV.

Dopo il fallimento degli ulteriori tentativi di giungere ad un'intesa in seno al Consiglio, il governo irlandese, con lettera del 4 aprile 1977, rendeva noto alla Commissione che i suddetti decreti sarebbero entrati in vigore il 10 aprile 1977. Il 2 maggio 1977, la Commissione apriva, nei confronti dell'Irlanda il procedimento per violazione del trattato che è sfociato nel presente ricorso e nella domanda di provvedimenti provvisori.

Per quanto concerne quest'ultima domanda osserverò quanto segue:

1. Innanzitutto, non posso condividere il punto di vista del governo irlandese, secondo cui non è lecito alla Corte emanare un provvedimento provvisorio nell'ambito di procedimenti ex art. 169 del trattato CEE vertenti su misure legislative di uno Stato membro. In un procedimento mirante alla declaratoria di una violazione del trattato, la Corte può senza dubbio ingiungere allo Stato membro interessato di abrogare o di modificare determinate disposizioni legislative. Inoltre, l'art. 186 del trattato CEE, a norma del quale la Corte di giustizia, nelle cause dinanzi ad essa pendenti, può emanare i provvedimenti provvisori necessari, è redatto in termini affatto generali e non prevede alcuna eccezione per determinati tipi di procedimenti o di provvedimenti. Non si vede quindi per quale motivo esso non possa essere applicato in procedimenti vertenti su infrazioni al trattato.

2. Presupposto essenziale dell'emanazione di un provvedimento provvisorio è che sussista una certa probabilità che la domanda principale sia fondata. A mio avviso, nel caso presente la fondatezza della domanda principale è resa abbastanza plausibile, se non altro, dall'argomento secondo cui i provvedimenti irlandesi hanno un effetto discriminatorio nei confronti dei pescherecci degli altri Stati membri. Si può qui sorvolare sulla questione del se sia necessario chiedere il consenso formale della Commissione circa i provvedimenti adottati in conformità all'allegato VI delle risoluzioni dell'Aia. Infatti, secondo il chiarissimo testo di tale allegato, nemmeno misure del genere possono avere, in nessun caso, carattere discriminatorio. Orbene, dai dati prodotti dalla Commissione risulta con certezza che appena uno o due pescherecci irlandesi sono interessati dai provvedimenti di cui trattasi, mentre, per effetto di questi stessi provvedimenti, quasi tutti i pescherecci olandesi e circa un quarto di quelli francesi sono ormai esclusi dalla zona di mare interessata, nella quale essi hanno finora svolto la loro attività. Ciò dimostra, in primo luogo, che, se si considera che la grande distanza che separa tale zona dai Paesi Bassi e dalla Francia impone l'uso di battelli di grandi dimensioni, i provvedimenti irlandesi implicano in ultima analisi una discriminazione a danno dei pescherecci di tali Stati membri, anche se formalmente non fanno alcuna distinzione, in base alla nazionalità, fra i singoli battelli. Essi pertanto risultano, perlomeno allo stato attuale dei fatti e della controversia, incompatibili con l'art. 2, n. 1, del regolamento del Consiglio 19 gennaio 1976, n. 101, e con l'allegato VI delle risoluzioni dell'Aia: già per questo motivo, il ricorso per violazione del trattato dovrebbe considerarsi fondato.

Poiché, quindi, l'emanazione di provvedimenti provvisori sarebbe, già per tale motivo, giustificata, non è necessario, in questo contesto, accertare se i decreti irlandesi vadano oltre lo scopo della conservazione delle risorse ittiche.

3. L'urgenza di una decisione sull'applicabilità dei suddetti decreti risulta già, contrariamente a quanto sostiene il governo irlandese, dal fatto che essi trovano pratica attuazione e vengono applicati nei confronti dei pescherecci che ne infrangono le disposizioni, e che i proprietari di tali battelli sono perseguiti penalmente.

4. Condizione importante per l'emanazione di un provvedimento provvisorio è che questo sia necessario per evitare un danno grave ed irreparabile.

A questo proposito, la Commissione sostiene che i decreti irlandesi ostacolano le trattative con i paesi terzi sui problemi della pesca. A mio avviso, però, essa non ha dimostrato in modo convincente che tali trattative, per quanto concerne la fissazione di quote di cattura e questioni analoghe, si trovano già in una fase così avanzata da poter essere seriamente pregiudicate dai suddetti decreti. Inoltre, le trattative con i paesi terzi presuppongono innanzitutto l'esistenza, nell'ambito della CEE, di una normativa chiara e precisa in materia di zone di pesca e, eventualmente, di misure di protezione come la fissazione di quote di cattura e di periodi di divieto di pesca, nonché la determinazione di zone protette. Ora, proprio a questo riguardo, non mi sembra nemmeno essere stato sufficientemente provato che il varo di una politica strutturale comune nel settore della pesca venga ostacolato per l'appunto dai provvedimenti irlandesi. Questi infatti, come risulta dalla loro impostazione generale, hanno semplicemente carattere provvisorio e sono destinati a restare in vigore soltanto fino all'emanazione di un'efficace normativa di protezione.

Neppure l'argomento — del pari sostenuto dalla Commissione — secondo cui i provvedimenti irlandesi possono provocare un eccessivo sfruttamento delle risorse ittiche esistenti in altre zone marittime, in quanto i pescherecci esclusi dalla zona vietata sono costretti a pescare altrove, è suffragato da prove sufficienti. Va inoltre osservato che, in fin dei conti, qualsiasi misura restrittiva concernente *una sola* zona di pesca — e la stessa Commissione ammette la necessità di siffatte misure — può avere ripercussioni su altre zone.

Un danno grave e irreparabile potrebbe essere rappresentato — qualora non venisse emanato alcun provvedimento provvisorio e i decreti irlandesi restassero in vigore — dalla prolungata esclusione dalla zona vietata, nella quale essi hanno finora pescato, di buona parte dei pescherecci francesi e della quasi totalità di quelli olandesi. Le statistiche prodotte dalla Commissione sembrano confermare, a prima vista, quest'impressione. Tali dati sono però in parte contestati dal governo irlandese: ad esempio, esso sostiene che, in base alle informazioni finora raccolte, il divieto di pesca nelle acque irlandesi potrebbe, se mai, interessare solo la metà dei pescherecci olandesi menzionati nelle statistiche della Commissione. Peraltro, un più attento esame di queste statistiche fa sorgere dei dubbi quanto alla fondatezza delle conclusioni della Commissione. A questo proposito, acquistano importanza determinante i seguenti interrogativi: in qual misura e in quali periodi di tempo i pescherecci interessati dai provvedimenti in questione hanno effettivamente pescato nelle acque irlandesi? Fino a che punto tali pescherecci, ormai considerati troppo grandi, possono essere sostituiti con battelli di minori dimensioni? A mio avviso, è indispensabile che questi punti vengano definitivamente chiariti e che venga precisata l'entità del danno temuto, che costituisce per l'appunto una condizione per l'emanazione di un provvedimento provvisorio.

Ciò, ai miei occhi, è tanto più importante in quanto sono del parere che, prima di emanare un provvedimento provvisorio come quello richiesto nel presente procedimento, sia doveroso porre sulla bilancia anche gli eventuali danni irreparabili che potrebbero derivare dall'emanazione del provvedimento sollecitato, cioè, nel nostro caso, dalla sospensione provvisoria dei decreti irlandesi. Invero, è manifestamente necessario tener conto del fatto che, qualora tali decreti venissero sospesi, senza essere sostituiti — magari per un lungo periodo di tempo — da altri efficaci provvedimenti, le risorse ittiche esistenti nelle acque irlandesi potrebbero subire danni gravi e quasi certamente irreparabili.

Personalmente, non mi sento in grado di procedere ad una siffatta analisi comparativa, che ritengo assolutamente necessaria, fintantoché non venga accertata con chiarezza la reale entità del danno che

può derivare all'industria della pesca olandese e francese dai provvedimenti irlandesi. Di conseguenza, mi astengo, per il momento, dal proporre la sospensione di tali provvedimenti, tanto più che in corso di causa non è risultato con certezza che essi possono essere sostituiti immediatamente con efficaci misure unilaterali, la cui conformità con il trattato sia fuori dubbio. Né, a mio parere, sono emersi elementi tali da far ritenere possibile la loro *immediata* sostituzione con provvedimenti decisi di comune accordo dagli Stati membri.

Suggerisco invece che, in conformità agli artt. 84, n. 2 e 85 del regolamento di procedura, venga disposta un'istruttoria al fine di accertare debitamente, invitando i governi dei Paesi Bassi e della Francia a fornire le necessarie informazioni in proposito, l'effettiva entità dei danni che può subire l'industria della pesca in questi due Stati.

Comunque, preciso subito che, nel caso in cui l'istruttoria — che, a mio avviso, dovrebbe richiedere solo pochi giorni — rendesse attendibile l'esistenza di un pericolo di gravi danni, vi proporrei di disporre, mediante provvedimento provvisorio, di sospendere i decreti irlandesi fino a un dato termine; insisterei per la fissazione di un termine, giacché in tal modo si darebbe alle parti l'occasione, e forse anche il motivo, di accordarsi il più rapidamente possibile su una soluzione alternativa efficace, appropriata, e quindi senz'altro accettabile.

Qualora decideste di non procedere all'istruttoria da me suggerita, vi prego di prendere in considerazione, in via subordinata, la proposta or ora preannunziata.