CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE CARL OTTO LENZ
presentate il 19 febbraio 1991 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

A — I fatti

1. Il convenuto della presente causa — dopo aver già portato i limiti della zona di pesca britannica a dodici miglia marine nel 1964 — ha esteso le sue acque territoriali da una zona di tre miglia ad una zona di dodici miglia a decorrere dal 1° ottobre 1987.

2. Poiché nella suddetta zona si trovano le cosiddette secche affioranti (che non erano ricomprese nella zona delle tre miglia) e queste ultime, in base al « Territorial Waters Order in Council » del 1964, rilevano ai fini della determinazione della linea di base a partire dalla quale vengono misurate le dodici miglia, l'Act del 1987 ha comportato in talune zone marittime un allontanamento delle linee di base dalla costa, il che, in linea di principio, non è contestabile sotto il profilo del diritto internazionale (in ogni caso in questa sede non ci si deve occupare di una piccola controversia sorta in proposito all'udienza).

3. Secondo il convenuto, per quanto riguarda i diritti di pesca di altri Stati membri nella zona tra le sei e le dodici miglia ciò aveva come ulteriore conseguenza uno spostamento delle aree di pesca corrispondente a quello della linea di base.

4. Come è noto, la Commissione non accetta questo punto di vista. A mio avviso, per i summenzionati diritti di pesca, ormai disciplinati dall'art. 6 del regolamento (CEE) n. 170/83, il quale « istituisce un regime comunitario di conservazione e di gestione delle risorse della pesca » [1], la linea di base da prendere in considerazione cui si faceva riferimento il giorno dell'entrata in vigore di questo regolamento (vale a dire, il 27 gennaio 1983) e le successive modifiche costituiscono atti che non potevano lecitamente produrre effetti sui suddetti diritti di pesca.

5. Al riguardo va ricordato anzitutto che, dopo che il regolamento (CEE) del Consiglio 20 ottobre 1970, n. 2141, il quale « istituisce una politica comune delle strutture nel settore della pesca » [2], aveva stabilito che il regime applicato da ciascuno degli Stati membri all'esercizio della pesca nelle acque soggette alla propria sovranità o giurisdizione non potesse comportare disparità di trattamento nei riguardi di altri Stati membri [il che è stato successivamente ribadito nel regolamento (CEE) 19 gennaio 1976, n. 101 [3]], negli atti relativi all'adesione del convenuto è stato fra l'altro prevista una deroga a tale principio della parità di accesso alle zone di pesca. In base ad essa (v. art. 100 dell'Atto di adesione) gli Stati membri erano autorizzati a limitare fino al 31 dicembre 1982 l'esercizio della pesca nelle acque soggette alla loro sovranità o giurisdi-

* Lingua originale: il tedesco.

1 — GU L 24 del 27.1.1983, pag. 1.
2 — GU L 236 del 27.10.1970, pag. 1.
3 — GU L 20 del 28.1.1976, pag. 19.

zione, situate entro un limite di sei miglia marine (che in base all'art. 101 poteva essere esteso fino a dodici miglia marine per alcune zone), alle navi da pesca la cui attività era tradizionalmente esercitata in tali acque partendo dai porti della zona geografica rivierasca. Ai sensi del n. 2 della stessa norma, le disposizioni del n. 1 e dell'art. 101 non dovevano pregiudicare i diritti particolari di pesca che ciascuno degli Stati membri originari e dei nuovi Stati membri poteva vantare in data 31 gennaio 1971 nei confronti di uno o più altri Stati membri. Inoltre, nel n. 3 si prescriveva — qualora lo Stato membro portasse i suoi limiti di pesca in determinate zone a dodici miglia marine — che l'esercizio della pesca esistente al di qua delle dodici miglia doveva essere continuato in modo che non si verificasse in materia un regresso rispetto alla situazione esistente il 31 gennaio 1971.

6. Una deroga analoga figura nel summenzionato regolamento n. 170/83. Infatti, in base al suo art. 6, n. 1, gli Stati membri sono autorizzati a mantenere, a partire dal 1° gennaio 1983 e fino al 31 dicembre 1992, il regime definito dall'art. 100 dell'Atto di adesione del 1972 e ad estendere sino a dodici miglia marine, per tutte le acque soggette alla loro sovranità o alla loro giurisdizione, il limite di sei miglia previsto dal suddetto articolo.

7. Tuttavia il n. 2 dispone che (a prescindere dalle attività esercitate a titolo di rapporti di vicinato esistenti tra gli Stati membri) le attività di pesca ai sensi del regime stabilito nel n. 1 sono praticate conformemente all'allegato I del regolamento, che fissa per ciascuno degli Stati membri le regioni geografiche nelle fasce costiere degli altri Stati membri dove tali attività sono esercitate nonché le specie cui si riferiscono.

8. La Commissione, poiché — come è noto — non è riuscita a convincere il Regno Unito della fondatezza della propria tesi (che è condivisa anche dalla Repubblica francese), ha proposto un ricorso ex art. 169 del Trattato CEE. Nell'ambito di tale procedimento dobbiamo stabilire se si debba accogliere il ricorso della Commissione e se quindi si debba dichiarare che il Regno Unito è venuto meno agli obblighi che gli incombono in forza del Trattato CEE applicando in alcune zone, quanto alle modalità di pesca definite per le sue acque costiere dal combinato disposto dell'allegato I e dell'art. 6, n. 2, del regolamento n. 170/83, che istituisce un regime comunitario di conservazione e di gestione delle risorse della pesca, nuove linee di base a maggior distanza dalle coste di quelle che erano in vigore il 25 gennaio 1983.

9. Per la tesi della Commissione è soprattutto importante — mi limiterò ora a questo rilievo — il fatto che l'art. 6 del regolamento n. 170/83 (come pure l'art. 100 dell'Atto di adesione) rappresenta una deroga al principio, importante per la Comunità, della *parità di accesso* alle zone di pesca. Se si è accettata tale deroga a costo, per così dire, della salvaguardia dei diritti di pesca esistenti, questi ultimi non possono essere interpretati in modo restrittivo nel senso che si dovrebbero tollerare le modifiche vantaggiose provocate dallo spostamento delle linee di base. La Commissione sottolinea inoltre che la deroga è stata prorogata con il regolamento n. 170/83 dopo un attento

esame di tutti i dettagli e avendo cura, in particolare, di ripartire le attività di pesca tra gli Stati rivieraschi e gli altri Stati membri in modo equilibrato e rispettoso degli interessi di tutti. Ciò escluderebbe sicuramente ogni modifica unilaterale, anche per il tramine di provvedimenti conformi al diritto internazionale; solo invece con un atto del Consiglio dovrebbe essere modificata la disciplina complessiva alla quale appartiene anche la normativa in materia di quote di cattura.

B — Il mio punto di vista

10. Quanto al mio giudizio sugli argomenti controdedotti dal convenuto sono giunto alle seguenti considerazioni.

11. *1.* Anzitutto va ammesso — come riconosce la stessa Commissione — che in un gran numero di regolamenti comunitari nei quali si fa riferimento ad acque costiere di diversa estensione (zone di tre, quattro, sei e dodici miglia) le linee di base che vengono prese in considerazione sono linee mobili e la loro modifica ha anche delle ripercussioni sul diritto comunitario. Questo vale specialmente nel caso del regolamento (CEE) del Consiglio n. 3094/86 « che istituisce alcune misure tecniche di conservazione delle risorse della pesca »[4], cui il convenuto si è in particolare richiamato in quanto si basa sul regolamento n. 170/83 (v., ad esempio, il suo art. 9, in base al quale determinati metodi di pesca sono vietati rispettivamente nella zona delle dodici miglia od in quella delle tre miglia di alcuni Stati membri).

4 — GU L 288 dell'11.10.1986, pag. 1.

12. Tuttavia da ciò non consegue necessariamente che lo stesso varrebbe per tutti i regolamenti comunitari per i quali abbiano rilevanza le linee di base, qualunque sia la disciplina in essi contenuta. Non si può infatti ignorare che molti regolamenti per i quali la Commissione si basa sull'esistenza di linee di base mobili hanno ad oggetto misure di politica strutturale o di conservazione delle riserve ittiche. In forza della loro stessa natura è evidente attribuire loro il più esteso ambito di applicazione, al quale possono contribuire le linee di base mobili, ed è particolarmente rilevante il fatto che tali regolamenti si applichino nello stesso modo a tutti coloro che esercitano attività di pesca.

13. Ciò che invece distingue la normativa di cui ci occupiamo è che essa prevede un regime speciale per determinate acque (vale a dire diritti esclusivi di pesca per i pescatori dello Stato rivierasco e diritti particolari di pesca per alcuni altri Stati membri). Una modifica delle linee di base, che implicherebbe uno spostamento delle zone di pesca, potrebbe senza alcun dubbio comportare effetti discriminatori, proprio perché zone di pesca a cui alcuni Stati membri avevano accesso prima della modifica delle linee di base sarebbero successivamente riservate ai pescatori dello Stato rivierasco. Tenendo conto di tutto ciò (non si dimentichi che la Commissione ha sollevato il problema in quanto i settori economici interessati di alcuni Stati membri, cui spettano diritti particolari di pesca nelle acque costiere britanniche, hanno lamentato un grave danno) è del tutto ragionevole interpretare le disposizioni in esame anche qualora manchi un'indicazione *espressa* in questo senso, facendo riferimento a zone costiere misurate a partire da linee di base diversamente da quanto disposto per altre disposizioni in cui pure rivestono importanza le linee di base.

14. *2.* Va del resto riconosciuto che, a prima vista, si può attribuire a favore del convenuto una certa rilevanza all'argomento secondo il quale l'*allegato II del regolamento n. 170/83*, il quale si richiama all'art. 7 del regolamento, indica molto chiaramente — facendo riferimento a punti di latitudine e di longitudine — che si tratta di una zona fissa ed immutabile. Se, ad avviso del convenuto, vi fosse stata la stessa intenzione per l'allegato I e per quanto attiene al suo art. 6, si sarebbe scelto un analogo metodo di delimitazione e non si sarebbe fatto riferimento a zone marittime fissate a partire da linee di base (che in forza del diritto internazionale possono essere mobili).

15. Bisogna tuttavia rilevare in proposito che l'art. 7 del regolamento n. 170/83 e il suo allegato II riguardano misure di conservazione (disciplina dell'accesso ad alcune zone con l'aiuto di un sistema di licenze), che si applicano allo stesso modo per tutti gli interessati, e che, inoltre, la zona di cui trattasi è situata ben oltre la linea delle dodici miglia, cosicché era tecnicamente indispensabile ricorrere ad un metodo di delimitazione diverso da quello delle linee di base.

16. Inoltre, è evidente, in ordine al problema parzialmente diverso della delimitazione di zone ove si esercitano particolari diritti di pesca, le quali si estendono come una fascia attorno alle isole britanniche, che sarebbe stato estremamente difficile delimitare in modo preciso mediante punti di longitudine e di latitudine i settori che vengono in considerazione per i diversi Stati membri. Un semplice sguardo alla carta nautica allegata al controricorso (allegato XVI) lo mostra con chiarezza. Proprio per questa ragione nell'allegato I (eccettuate delle precise limitazioni laterali) si è fatto semplicemente riferimento a zone delle acque costiere, il che ovviamente non esclude che anche in tal caso occorra prendere in considerazione l'immutabilità delle stesse, se peraltro ciò risulti dal contenuto del regolamento.

17. Il convenuto si richiama al fatto che l'allegato II del regolamento n. 170/83 menziona in due occasioni la zona delle dodici miglia per quanto riguarda la « Shetland box », onde affermare che sarebbe difficile ammettere l'esistenza di due tipi diversi di delimitazione (una per la « Shetland box » con linee di base mobili e l'altra per diritti particolari di pesca con linee di base fisse), e sostiene che in ogni caso sarebbe stato invece opportuno prendere disposizioni specifiche (che però mancano) per questo caso di specie. A tutto ciò si può facilmente controbattere che nella Shetland box non vi è, se giudico bene in base alle carte nautiche presentateci, alcun diritto particolare di pesca a favore di altri Stati membri. Non esiste quindi il rischio di confusione paventato dal convenuto e non era pertanto necessario prevedere disposizioni specifiche per le zone marittime della Shetland box per le quali ha rilevanza la linea delle dodici miglia.

18. *3.* Come sapete, il convenuto attribuisce particolare importanza ad alcune *considerazioni che si basano sul diritto internazionale pubblico.*

19. In proposito il convenuto si riferisce al nesso esistente tra l'art. 6 del regolamento n. 170/83 e gli artt. 100 e seguenti dell'Atto di adesione del 22 gennaio 1972. Esso osserva che l'art. 100 dell'Atto di adesione utilizza le nozioni « acque soggette alla sovranità » e « linee di base » e sottolinea che per questi ultimi, dal momento che il diritto co-

munitario non fornisce alcuna precisazione, occorre far ricorso al diritto internazionale (in particolare alla Convenzione di Londra 9 marzo 1964 e alla Convenzione di Ginevra 29 aprile 1958), il che giustifica la conclusione secondo cui le linee di base sono linee di base mobili. Esso sostiene inoltre che i diritti particolari di pesca di cui all'art. 100, n. 2, dell'Atto di adesione e che devono essere tutelati in base al regolamento n. 170/83 (come emergerebbe dai suoi punti della motivazione) avrebbero la loro origine nel diritto internazionale pubblico (vale a dire nella citata Convenzione di Londra del 1964 ed in accordi bilaterali). Poiché per l'identificazione e la localizzazione di tali diritti è stato seguito lo stesso metodo utilizzato nell'allegato del regolamento n. 170/83 si dovrebbe riconoscere, in mancanza di disposizioni espresse in senso contrario, la legittimità dell'applicazione dei principi del diritto internazionale pubblico per l'interpretazione del regolamento n. 170/83.

20. Tuttavia, ritengo che non sia difficile dimostrare come le suddette argomentazioni non facciano vacillare il punto di vista della Commissione. Al contrario, tale punto di vista si può basare su alcune importanti considerazioni che non sono state ancora esaminate.

21. a) In primo luogo ed in via di principio va sottolineato che la mancanza di una disposizione espressa (in linea con il punto di vista della Commissione), la quale, ad esempio, stabiliva che per l'allegato I del regolamento n. 170/83 rilevano le linee di base in vigore il 27 gennaio 1983, non significa affatto che il suddetto allegato non possa, in alcun caso, essere interpretato in questo senso.

22. È certamente auspicabile che il legislatore si esprima nella maniera più chiara possibile (il che fortunatamente avviene molto spesso). Nella prassi giuridica non è comunque infrequente che il significato effettivo di una norma venga dedotto grazie a complessi sforzi interpretati sulla base di vari criteri. Questo modo di procedere va adottato anche in questo caso. Qualora si dimostri in base a considerazioni imperative, basate sul testo e sull'economia delle norme stesse, che queste ultime possono essere interpretate nel senso indicato dalla Commissione (si vedrà che vi sono argomenti in proposito), non si dovrà attribuire alcuna importanza decisiva alle deplorevoli carenze della normativa considerata cui il convenuto ha fatto riferimento.

23. b) Per quanto riguarda l'uso di nozioni di diritto internazionale in atti di diritto comunitario nonché l'evidente nesso esistente tra la Convenzione di Londra sulla pesca 9 marzo 1964 e l'art. 100 dell'Atto di adesione unitamente al regolamento n. 170/83, non posso prendere in considerazione in tal caso l'ipotesi di una mera incorporazione del diritto internazionale pubblico nel diritto comunitario. Al contrario si pone immediatamente il problema se e fino a che punto le nozioni di diritto internazionale siano state modificate dal diritto comunitario che le ha recepite. Ciò vale soprattutto in quanto il diritto comunitario « costituisce un nuovo ordinamento giuridico di diritto internazionale »[5], che nei rapporti tra gli Stati membri prevale senza alcun dubbio sugli obblighi di diritto internazionale a cui gli stessi sono tenuti (come la Corte ha affermato in particolare nella sentenza relativa alle cause riunite 180/80 e 266/80)[6].

5 — Sentenza 5 febbraio 1963, Van Gend & Loos (causa 26/62, Racc. pag. 1).

6 — Sentenza 8 dicembre 1981, Procedimento penale contro José Crujeiras Tome e Anton Yurrita (« Pesca: diritti dei paesi terzi », cause riunite 180/80 e 266/80, Racc. pag. 2997).

24. Sotto tale profilo (prescindendo dal fatto che anche la Convenzione di Londra prevede nell'art. 10 una riserva a favore del diritto comunitario) è infatti significativo che il diritto comunitario di cui trattasi e le norme di diritto internazionale sono informati a principi del tutto diversi. Nella Convenzione di Londra l'ipotesi normale è che gli Stati rivieraschi dispongano di diritti esclusivi di pesca in una zona di dodici miglia e i diritti di pesca di altri Stati firmatari della convenzione vengono considerati in detta zona piuttosto delle eccezioni. Per il diritto comunitario è invece fondamentale il principio della parità di accesso di tutti gli Stati membri alle zone di pesca e il diritto degli Stati rivieraschi di riservarsi in talune zone diritti di pesca può essere oggetto solo di una deroga temporanea (questa situazione del resto si è presentata per la prima volta nell'Atto di adesione, in quanto la deroga prevista dall'art. 4 del regolamento n. 2141/70 non ha mai prodotto effetti in mancanza di norme di esecuzione). Ciò riveste ovviamente particolare importanza per l'interpretazione della normativa di cui trattasi poiché tutto ciò che ostacola l'accesso alle zone costiere (e dunque anche i diritti particolari di pesca di cui dispongono altri Stati membri), che in linea di principio dev'essere uguale per tutti, va sottoposto ad una verifica particolarmente rigorosa in base al diritto comunitario, mentre al contrario ha particolare importanza tutto ciò che deroga a favore della conservazione di tali diritti particolari.

25. c) Anche se non si può negare l'esistenza di un certo nesso tra il regime della Convenzione di Londra sulla pesca e la normativa di cui trattasi, va comunque riconosciuto che quest'ultima non costituisce un mero prolungamento della prima.

26. In proposito è già interessante rilevare che nell'art. 100, n. 1, dell'Atto di adesione si fa riferimento alla pesca da parte di « navi da pesca la cui attività è *tradizionalmente* esercitata » in acque entro la zona delle sei miglia « *partendo dai porti* della zona geografica rivierasca », mentre la Convenzione di Londra (nel suo art. 2) fa riferimento al diritto esclusivo di pesca dello *Stato rivierasco* nella zona delle sei miglia.

27. Va osservato inoltre che, in base al regolamento n. 2141/70, nei rapporti tra i precedenti Stati membri si è applicato il principio della parità di accesso alle zone di pesca a partire dal 1° febbraio 1971 e solo dopo che l'Atto di adesione con l'art. 100 ha posto termine a tale sistema è stato reintrodotto il regime in vigore fino al 31 gennaio 1971.

28. Si deve inoltre rilevare che, da un lato, l'art. 100 dell'Atto di adesione si occupa non solo di diritti di pesca, ma anche (nel suo n. 3) dell'esercizio della *pratica di pesca* e, dall'altro, che il regolamento n. 170/83 si occupa solo di *attività di pesca* in alcune zone, senza fare riferimento alla situazione del 31 gennaio 1971, caratterizzata dalla Convenzione di Londra.

29. In base a queste constatazioni è possibile sicuramente affermare che le modalità di applicazione valide per la Convenzione di Londra (comprese le linee di base mobili) non possono automaticamente valere per il diritto comunitario.

30. d) Sulla base di altre considerazioni risulta invece chiaro che dette modalità sono da ritenersi effettivamente corpi estranei.

31. aa) L'art. 100, n. 2, dell'Atto di adesione (di cui il regolamento n. 170/83 intendeva in un certo modo protrarre l'applicazione, il che autorizza a pensare che con questo regolamento non ci si voleva affatto discostare dal tipo di disciplina dell'Atto di adesione) si riferisce a diritti particolari di pesca che potevano essere vantati il 31 gennaio 1971. Anche se con tale data ci si riferisce alla cristallizzazione di una situazione che non si accorda né con le linee di base mobili né con il corrispondente spostamento delle zone di pesca, è pur vero che qualora si ammettessero tali spostamenti i diritti di pesca sarebbero compromessi o potrebbero ridursi a *diritti privi di contenuto.* Il rappresentante del governo francese ha sottolineato questo fatto con molta chiarezza nel corso della fase orale riferendosi all'ampia varietà della densità di risorse ittiche in varie zone marittime, alla grande diversità delle condizioni del traffico marittimo nelle varie zone di pesca (il che naturalmente si riflette anche sulle catture) e ricordando in proposito che nelle zone a maggior distanza dalle coste sull'attività della pesca influiscono, per lo meno per le navi di minor stazza, le condizioni climatiche e la distanza da porti sicuri.

32. bb) Lo stesso può valere per la nozione di « *attività di pesca* » utilizzata nel regolamento n. 170/83, che riguarda alcune zone con determinate risorse. Infatti tale attività può facilmente trasformarsi in un'*inattività* parziale o totale se le zone di pesca di cui si tratta subiscono uno spostamento a seguito della modifica delle linee di base e gli interessati si trovano costretti a pescare in zone a loro non familiari.

33. cc) Ritengo inoltre significativa anche la disposizione di cui all'*art. 100, n. 3,* dell'Atto di adesione (anche se è chiaro che non è applicabile alla misura britannica del 1987 in esame). Il fatto che questa norma abbia disposto che in caso di estensione dei diritti di pesca a dodici miglia doveva essere mantenuta la pratica di pesca esistente « in modo che *non si verifichi* un *regresso* in materia rispetto alla situazione esistente al 31 gennaio 1971 » può essere inteso solo come una rigorosa cristallizzazione della situazione esistente in tale data. Tenuto conto di tale disposizione si deve sicuramente aderire alla tesi secondo cui gli autori dell'Atto di adesione, se avessero ritenuto di doversi sostanzialmente attenere alle linee di base mobili conformemente ai principi del diritto internazionale, avrebbero previsto per l'aggiornamento delle stesse (con la conseguenza dello spostamento delle zone di pesca) una clausola di standstill analoga a quella contenuta nell'art. 100, n. 3.

34. dd) Conformemente alla massima secondo cui gli atti comunitari devono essere interpretati tenendo conto del loro contesto giuridico nonché del loro oggetto e del loro scopo (v. la sentenza nella causa 61/77)[7], ritengo che sia inoltre importante considerare che il regolamento n. 170/83 non si limita ad un semplice riferimento alla situazione esistente il 31 gennaio 1971, ossia ad una semplice proroga del regime previsto dall'art. 100 dell'Atto di adesione. La sua caratteristica peculiare è invece quella di *specificare* esattamente (per zone, periodi e

7 — Sentenza 16 febbraio 1978, Commissione/Irlanda (causa 61/77, Racc. pag. 417).

specie) le attività di pesca protette; tale regime è stato quindi — dopo negoziati manifestamente lunghi e difficili — accuratamente elaborato ed adattato. Non si può neanche trascurare il fatto che il suddetto regolamento (che menziona nel suo titolo la « conservazione » e la « gestione delle risorse della pesca ») contiene anche, nell'ambito di una disciplina globale, norme sulle quote di pesca e mira pertanto a creare sotto tutti questi aspetti un equilibrio di interesse per dieci e forse anche per vent'anni [8].

35. Detto equilibrio sembra infatti difficilmente compatibile con l'idea di linee di base mobili, che possono determinare modifiche talvolta significative dell'attività della pesca. Accettare tale idea equivarrebbe a non tenere in alcun conto l'obiettivo indicato nell'art. 4 del regolamento (garanzia di una relativa *stabilità delle attività di pesca* per gli Stati membri) e comporterebbe del resto un certo pericolo per la politica comune in materia di conservazione delle risorse in quanto si deve presumere che pescatori di altri Stati membri, i quali perdono le loro tradizionali zone di pesca, si sposterebbero in altre zone (che sono comunque accessibili a tutti), determinando in questo modo il rischio di un eccessivo sfruttamento di queste ultime.

36. ee) Si può trarre infine un'utile indicazione ai fini dell'interpretazione anche dalla dichiarazione emessa dal Consiglio e dalla Commissione a proposito dell'allegato I del regolamento n. 170/83, in cui si precisa che, fino a quando trova applicazione il regime definito dall'art. 6, n. 1, l'allegato I verrà modificato *su concorde richiesta degli Stati membri direttamente interessati* con regolamento emanato dal Consiglio su proposta della Commissione. Il fatto che si sia ritenuto opportuno sottolineare in particolare questo aspetto, e soprattutto la necessità di un'azione comune degli Stati aventi zone costiere e che dispongono di diritti particolari di pesca, porta necessariamente alla conclusione che l'equilibrio di interessi sancito dal regolamento non può essere pregiudicato da misure *unilaterali* (tra cui rientrano quelle che in un altro contesto possono essere previste dal diritto internazionale).

37. *4.* Se quindi le considerazioni sin qui svolte mi inducono a preferire l'interpretazione del regolamento n. 170/83 sostenuta dalla Commissione rispetto a quella del convenuto, vale a dire l'interpretazione secondo cui per l'applicazione dell'art. 6, n. 2, si deve fare riferimento alle linee di base esistenti al momento dell'entrata in vigore del regolamento, dimostrerò inoltre che certi altri argomenti avanzati dal convenuto non modificano in alcun modo tale situazione.

38. a) Questo vale per la tesi secondo cui l'adozione di linee di base immutabili per quanto riguarda il regolamento n. 170/83, pur ammettendo nello stesso tempo linee di base mobili in altri settori del diritto comunitario — vale a dire il fatto di aver ammesso due *diverse zone delle dodici miglia* —, determinerebbe confusione nei servizi amministrativi che sono tenuti ad applicare le norme comunitarie e provocherebbe anche difficoltà pratiche nella redazione delle carte nautiche.

39. A mio avviso è difficilmente concepibile che l'esistenza di diversi campi di applicazione geografici per normative diverse possa risultare eccessivamente gravosa per l'ammi-

8 — V. l'ottavo punto della motivazione e l'art. 8 del regolamento n. 170/83.

nistrazione e per i singoli. Si possono senz'altro redigere speciali carte per usi diversi e, del resto, non si comprende neanche in quale misura la mancanza di norme particolari emanate dal Consiglio, che tenessero conto dei nessi esistenti tra le diverse normative, debba comportare difficoltà insormontabili. La Commissione ha potuto comunque riferirsi al riguardo ad un decreto belga 28 gennaio 1988 che si basa sul suo punto di vista e tale riferimento non può essere ritenuto privo di alcuna rilevanza per la sola ragione che la suddetta normativa ha avuto modesti effetti pratici, data la conformazione della costa belga e le modifiche di poca importanza apportate alle carte nautiche belghe negli ultimi dieci anni. Al contrario, trattandosi di difficoltà pratiche, si può rilevare che queste sarebbero dovute soprattutto alle linee di base mobili, in quanto queste ultime creerebbero *incertezze per i pescatori*, i quali dovrebbero rinunciare a zone di pesca loro note.

40. b) Non è affatto decisivo neanche l'argomento del convenuto, secondo il quale esso ha più volte modificato le linee di base seguendo una prassi consolidatasi negli anni, senza incontrare alcuna obiezione, e secondo cui a partire dal 1971 anche in altri Stati membri (tra cui la Francia) lo spostamento delle linee di base ha determinato lo spostamento delle zone di pesca.

41. A questo proposito è già importante rilevare come nel corso della fase orale il rappresentante della Francia abbia espressamente sottolineato, senza essere contraddetto, che le modifiche apportate alle linee di base da detto Stato membro non hanno avuto alcuna *conseguenza sulle tradizionali attività della pesca*. Va però soprattutto ricordato che naturalmente rilevante non è l'applicazione pratica di una normativa che fa riferimento alle linee di base, ma solo quanto impone lo spirito e lo scopo della normativa comunitaria. Si deve inoltre presumere che il fatto che in passato non vi sia stata alcuna reazione in sede comunitaria in occasione dello spostamento delle linee di base si può spiegare in quanto le loro modifiche, conseguenti esclusivamente all'evoluzione *naturale* delle secche affioranti, non avevano alcun effetto, od alcun effetto degno di rilievo, sulle attività della pesca. Nella presente fattispecie appare invece evidente che l'estensione delle acque territoriali da tre miglia a dodici miglia ha provocato una modifica di tale portata che, a causa dei suoi permanenti effetti negativi sulle attività della pesca, sono stati inoltrati presso la Commissione alcuni reclami e si è così giunti ad esaminare a fondo il problema.

42. c) Neanche l'argomento del convenuto secondo cui il punto di vista della Commissione lo svantaggerebbe (mentre se il convenuto avesse esteso le sue acque territoriali a dodici miglia già dal 1971 oggi la situazione sarebbe certamente conforme al suo punto di vista) può portare a formulare un giudizio diverso, come l'assunto secondo l'adozione di linee di base mobili porterebbe a più lungo termine ad una compensazione per gli interessi considerati (in quanto si verificherebbero anche spostamenti verso le coste).

43. A questo proposito, va rilevato che, da un lato, come osserva lo stesso convenuto, agli inizi del 1971 nessuno degli Stati membri di allora o di quelli attuali aveva acque territoriali estese fino a dodici miglia. Dall'altro, non è per nulla certo che col tempo si giunga effettivamente all'asserita compensazione. Non va infatti dimenticato che il

regime è in vigore forse solo fino all'anno 1992[9] e che lo spostamento della linea di base ha effetti piuttosto diversi sulle zone di pesca. Inoltre è difficilmente plausibile che uno spostamento delle zone di pesca verso le coste a seguito di fenomeni naturali (scomparsa di banchi di sabbia) possa avere le stesse dimensioni dello spostamento in direzione opposta ritenuto lecito dal convenuto a seguito dell'estensione delle sue acque territoriali nel 1987.

44. d) Non comprendo poi quale rilevanza possa essere attribuita al richiamo fatto dal convenuto alle sentenze relative alle cause 61/77 e 38/77[10].

45. È vero che nella prima sentenza la Corte ha affermato che l'estensione delle coste di pesca mediante provvedimenti nazionali produce effetti anche sulla sfera d'applicazione del regolamento n. 101/76. Non si può dimenticare, però, che quest'ultimo riguarda la politica comune delle strutture e delle misure di conservazione, vale a dire un regime delle attività della pesca che si applica indistintamente a tutti gli interessati, nel cui ambito non sono sorti problemi come quelli qui esaminati.

46. Se, inoltre, nella sentenza relativa alla causa 38/77 la Corte ha considerato, per quanto riguarda l'interpretazione di un regolamento comunitario (attinente al valore in dogana delle merci), che quest'ultimo doveva conformarsi alla convenzione sul valore in dogana, di cui sono firmatari tutti gli Stati membri, ciò è dovuto al fatto che il regolamento comunitario riproduce quasi letteralmente le norme della convenzione. Invece la presente fattispecie si distingue per il fatto che il regime dei diritti di pesca previsto dal diritto internazionale (quale esso risulta dalla Convenzione di Londra e da accordi bilaterali) si basa su un principio diverso da quello del diritto comunitario e quindi non appare opportuno il mero accoglimento delle soluzioni adottate in sede di convenzioni internazionali.

47. e) Infine, per quanto riguarda l'argomento secondo cui fenomeni naturali (quali l'erosione) determinerebbero uno spostamento della linea di base verso l'interno, il che non potrebbe rimanere senza conseguenze, per ragioni di diritto internazionale, sulla delimitazione delle zone in cui si applicano diritti particolari di pesca (in quanto sarebbe inevitabile un corrispondente spostamento dei limiti esterni delle zone di pesca), neppure tale elemento mi sembra sia tale da imporre il riconoscimento delle linee di base mobili nella materia di cui ci occupiamo.

48. In realtà, come ha giustamente sostenuto all'udienza il rappresentante della Commissione, tali fenomeni sono perfettamente compatibili con l'immutabilità delle zone in cui si applicano diritti particolari di pesca di altri Stati membri. Al riguardo basta ricordare che dal 1977 le zone di pesca sono state estese fino a 200 miglia marine. Pertanto, anche qualora si ritenga che per ragioni di diritto internazionale una modifica delle linee di base comporti inevitabilmente una corrispondente modifica dei limiti esterni della zona in cui si esercita la sovranità in materia di pesca, non sono af-

9 — V. art. 8 della direttiva.

10 — Sentenza 23 novembre 1977, Enka BV/Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen, Arnhem (« Valore in dogana: spese per l'immagazzinamento », causa 38/77, Racc. pag. 2203).

fatto compromessi i diritti di pesca situati nella zona compresa fra le sei e le dodici miglia. Ciò significa che in questa zona il regime comunitario può senz'altro avere la preminenza, poiché è escluso ogni conflitto con il diritto internazionale.

C — Conclusione

49. In sintesi, si deve rilevare che risultano maggiormente fondati gli argomenti della Commissione. Conformemente alla sua domanda, ciò implica che applicando in alcune zone, quanto alle modalità di pesca definite per le acque costiere del Regno Unito dal combinato disposto dell'allegato I e dell'art. 6, n. 2, del regolamento (CEE) del Consiglio 25 gennaio 1983, n. 170, che istituisce un regime comunitario di conservazione e di gestione delle risorse della pesca, nuove linee di base a maggior distanza dalle coste di quelle che erano in vigore il 25 gennaio 1983, il Regno Unito è venuto meno agli obblighi che gli incombono in forza del Trattato. Pertanto, esso dev'essere condannato anche alle spese, comprese quelle dell'interveniente.