2° Il Regno Unito è condannato alle spese di causa, ivi comprese le spese degli intervenienti.

Kutscher O'Keeffe Touffait Mertens de Wilmars

Pescatore Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 10 luglio 1980.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente

H. Kutscher

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GERHARD REISCHL DEL 21 MAGGIO 1980 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

il procedimento per infrazione del Trattato nel quale devo oggi esprimere il mio parere riguarda vari provvedimenti adottati unilateralmente, in materia di pesca, dal Governo del Regno Unito. Prima di illustrare nei particolari tali provvedimenti nazionali, vorrei ricordare ancora una volta brevemente le disposizioni di diritto comunitario, relative ai prodotti della pesca, da applicare nella fattispecie, disposizioni la cui portata è stata già in parte definita da questa Corte nelle cause 3, 4 e 6/76 (Cornelis Kramer e a., sentenza 14 luglio 1976, Racc. 1976, pag. 1279), 61/77 (Commissione c/ Irlanda, sentenza 16 febbraio 1978, Racc. 1978, pag. 417), 185-204/78 (procedimento penale a carico di Van Dam en Zonen e a.; sentenza 3 luglio 1979, Racc. 1979, pag. 2345) e 141/78 (Repubblica francese c/ Regno Unito, sentenza 4 ottobre 1979).

La competenza della Comunità ad emanare norme comunitarie per la conservazione e la gestione delle risorse ittiche è basata sugli artt. 3 e 38 e segg., nonché sull'allegato II, del Trattato CEE.

L'Atto allegato al Trattato di adesione 22 gennaio 1972 e relativo alle condizioni di adesione e agli adattamenti dei Trattati contiene, negli artt. 98-103, ulteriori disposizioni in materia di prodotti della pesca. In particolare, l'art. 102 di tale Atto stabilisce che, «al più tardi a decorrere dal sesto anno dopo l'adesione, il Consiglio, deliberando su propo-

1 — Traduzione dal tedesco.

sta 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».

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 n. L 20, del 28 gennaio 1976, pag. 1) ed il regolamento n. 101/76, relativo all'attuazione di una politica comune delle strutture nel settore della pesca (GU n. L 20, del 28 gennaio 1976, pag. 19), che hanno sostituito i corrispondenti regolamenti n. 2142/70 (GU n. L 236, del 27 ottobre 1970, pag. 5) e n. 2141/70 (GU n. L 236, del 27 ottobre 1970, pag. 1).

Le disposizioni del regolamento n. 101/76 che si applicano nel caso in esame sono le seguenti:

Art. 1

«Allo scopo di promuovere uno sviluppo armonioso ed equilibrato del 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».

Art. 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, nonché quelle derivanti dall'applicazione delle disposizioni di cui al secondo comma di detto paragrafo.

3. ...».

Art. 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».

Art. 4

«Qualora l'esercizio della pesca nelle acque marittime degli Stati membri di cui all'art. 2 esponga alcune dello loro risorse ai rischi di uno sfruttamento troppo intensivo, il Consiglio, che delibera su proposta della Commissione secondo la procedura di cui all'art. 43, paragrafo 2, del Trattato, può adottare le misure necessarie per la conservazione di tali risorse.

...».

In relazione alla decisione di estendere a 200 miglia, dal 1° gennaio 1977, le zone di pesca nel Mare del Nord e nell'Atlantico settentrionale, il Consiglio approvava il 30 ottobre 1976, e ratificava formalmente il 3 novembre 1976 all'Aia, una dichiarazione della Commissione, che costituisce l'allegato VI della risoluzione dell'Aia ed ha il seguente tenore:

«In attesa dell'applicazione delle misure comunitarie in materia di conservazione delle risorse naturali, 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».

Successivamente, il 18 febbraio 1977, il Consiglio adottava il regolamento n. 350/77, «che definisce alcune misure interinali di conservazione e di gestione delle risorse ittiche» (GU n. L 48, del 19 febbraio 1977, pag. 28) e che rimaneva in vigore sino alla fine del 1977.

Dopo il fallimento delle trattative condotte in seno al Consiglio per l'ulteriore disciplina comunitaria in materia di conservazione e di gestione delle risorse ittiche, nella riunione dei giorni 30 e 31 gennaio 1978 il Consiglio approvava una dichiarazione della Commissione nei seguenti termini:

«Il Consiglio ha approvato la comunicazione della Commissione secondo la quale, in mancanza di un regime comune, si potrebbero prendere misure nazionali solo in quanto fossero strettamente necessarie per la conservazione e la gestione delle risorse ittiche, non discriminatorie, conformi al Trattato e prese dopo aver cercato il consenso della Commissione».

È in tale contesto che si devono esaminare i singoli provvedimenti adottati in materia di pesca dal Governo del Regno Unito.

Il primo addebito formulato dalla Commissione riguarda la limitazione della cattura delle aringhe nella cosiddetta «zona di Mourne». Questa zona è situata nell'ambito della divisione VII a) del Mare d'Irlanda, definita dal Consiglio internazionale per l'esplorazione del mare, e si estende per 12 miglia dalle linee di base al largo delle coste orientali dell'Irlanda e dell'Irlanda del Nord, fra il 53° ed il 55° grado di latitudine nord. In questa zona venivano esercitati, per così dire, diritti reciproci di pesca, nel senso che ai pescatori irlandesi era consentito pescare in acque britanniche e viceversa.

L'art. 3 del regolamento del Consiglio 25 luglio 1977, n. 1672, «che definisce delle misure interinali di conservazione e di gestione di talune riserve di aringa» (GU n. L 186, del 26 luglio 1977, pag. 27), sanciva per il restante periodo del 1977, per la zona di cui trattasi, e precisamente per il tratto compreso fra 53° 20′ e 54° 40′ di latitudine nord, il divieto di pesca diretta dell'aringa. L'art. 7 dello stesso regolamento stabiliva che gli Stati membri «prendono, nei limiti del possibile, tutte le misure necessarie per garantire l'osservanza delle disposizioni del presente regolamento per quanto riguarda le acque marittime sottoposte alla loro sovranità o alla loro giurisdizione e che formano oggetto della regolamentazione comunitaria della pesca».

Con regolamento n. 2899/77 (GU n. L 338, del 28 dicembre 1977, pag. 5) queste disposizioni venivano prorogate al 31 gennaio 1978.

A partire dal 17 ottobre 1977, la Commissione aveva poi presentato al Consiglio varie proposte di regolamento che stabilivano anch'esse, per la zona in questione, un volume globale di catture permesse pari a zero tonnellate, ma che non venivano approvate dal Consiglio (cfr. COM 77/524 del 17 ottobre 1977; COM 78/6 del 18 aprile 1978, GU n. C 144, del 19 giugno 1978, pag. 1, e del 15 giugno 1978, GU n. C 167 del 12 luglio 1978, pag. 1). L'art. 3 dell'ultima proposta della Commissione in materia (COM 78/206, GU n. C 160 del 6 luglio 1978, pag. 3) stabiliva per il 1978 la stessa disciplina instaurata per il 1977 dall'art. 3 del regolamento n. 1672/77.

Con lettera 18 settembre 1978 il Governo del Regno Unito cercava di ottenere, ai sensi dell'allegato VI della risoluzione dell'Aia, l'approvazione della Commissione per i provvedimenti di conservazione relativi alla zona indicata. Il provvedimento relativo alla limitazione della pesca delle aringhe «Herring (Restriction of Fishing) Regulations (Northern Ireland) 1978 (S.R. No. 277)», emanato il 18 settembre 1978 ed entrato in vigore il 20 settembre 1978, stabiliva un assoluto divieto di cattura delle aringhe, per il restante periodo del 1978, nella zona di pesca di Mourne, in acque marittime britanniche, fra il 55° e il 54° grado di latitudine nord. Da tale divieto erano esenti solo i pescherecci di lunghezza inferiore a 35 piedi, che erano autorizzati a pescare, fino al 27 ottobre, un quantitativo massimo di 400 tonnellate di aringhe in una fascia costiera di mezzo miglio, estendentesi fra 54° 10' e 54° di latitudine nord al largo della costa nord-irlandese (Contea di Down). Era inoltre previsto che la pesca sarebbe stata vietata a tutti i battelli prima del 27 ottobre, se i piccoli pescherecci avessero sbarcato 400 tonnellate di aringhe. Poiché questo quantitativo veniva raggiunto prima del tempo, il Governo del Regno Unito, con provvedimento intitolato «Herring (Restriction of Fishing) (Amendment) Regulations (Northern Ireland) 1978 (S.R. No. 286)», abrogava le suddette disposizioni eccezionali con effetto dal 26 settembre 1978.

Il secondo addebito formulato dalla Commissione riguarda l'istituzione di un sistema di licenze, la provvisoria chiusura della pesca e la fissazione di quote di cattura per la zona marittima che circonda l'Isola di Man e si estende fra questa e la costa occidentale del Regno Unito, zona compresa nella divisione VII a) definita dal Consiglio internazionale per l'esplorazione del mare.

L'art. 1 del regolamento del Consiglio 2 agosto 1977, n. 1779, «che definisce talune misure interinali di conservazione e di gestione per quanto riguarda la pesca di aringhe nel Mare d'Irlanda» (GU n. L 196, del 3 agosto 1977, pag. 4), prorogato anch'esso al 31 gennaio 1978 col regolamento n. 2899/77, vietava nella zona ivi determinata la pesca diretta delle aringhe durante il periodo 1° ottobre - 19 novembre 1977. Per il resto dell'anno 1977, l'art. 2 dello stesso regolamento fissava le quote di cattura per la Francia, l'Irlanda, i Paesi Bassi e il Regno Unito.

L'8 agosto il Governo del Regno Unito emanava due decreti — lo «Herring (Irish See) Licensing Order 1977 (S.I. No. 1388)» e lo «Herring (Isle of Man) Licensing Order 1977 (S.I. No. 1389)» — che entravano in vigore il 12 agosto 1977. Col primo si vietava ai pescherecci britannici la pesca delle aringhe nel Mare d'Irlanda, mentre il secondo sanciva il

divieto di cattura delle aringhe in varie parti della zona di pesca che circonda l'Isola di Man, per i battelli da pesca britannici, per quelli registrati nell'Isola di Man e per quelli irlandesi. I pescatori irlandesi erano menzionati in questo decreto, perché titolari, entro la fascia di 12 miglia dell'Isola di Man, in una zona di 6-12 miglia situata a sud-ovest dell' isola stessa, di tradizionali diritti di pesca riconosciuti dalla Convenzione di Londra sulla pesca del 1964. Entrambi i decreti prevedevano il rilascio di licenze di pesca da parte dei competenti ministeri britannici o delle autorità dell'Isola di Man.

Questa normativa, insieme a vari altri provvedimenti, veniva portata a conoscenza della Commissione con lettera 13 febbraio 1978, senza un'espressa richiesta di approvazione ai sensi dell'allegato VI della risoluzione dell'Aia.

Solo il 17 agosto 1978 il Governo britannico cercava di ottenere l'approvazione della Commissione per taluni provvedimenti destinati a garantire il controllo della pesca nelle acque in questione e che, secondo quanto deciso di concerto con le autorità dell'Isola di Man, dovevano entrare in vigore il 21 agosto. Essi stabilivano che la cattura delle aringhe, per i pescherecci britannici e per quelli dell'Isola di Man, sarebbe stata limitata a 8 100 tonnellate complessive, compresi i quantitativi pescati prima del 21 agosto. Inoltre, ai sensi dei suddetti decreti, l'attività di pesca dei battelli del Regno Unito e dell'Isola di Man sarebbe stata controllata mediante un sistema di licenze. 120 licenze sarebbero state rilasciate a pescherecci del Regno Unito, in considerazione di tradizionali diritti di pesca. Veniva inoltre comunicato che il Governo del Regno Unito avrebbe rilasciato licenze anche per i battelli che esercitassero la pesca in acque diverse da quelle adiacenti all'Isola di Man e che fossero in possesso della licenza per la zona dell'Isola di Man. Il sistema delle licenze avrebbe implicato altresì un limite di pesca giornaliero, la notifica di tutte le catture allo sbarco e lo sbarco in determinati porti. Infine, il telex inviato alla Commissione annunciava la chiusura della pesca dal 24 settembre al 31 dicembre 1978. Il divieto di pesca nelle acque del Regno Unito, per la zona indicata, veniva quindi sancito, esentandone le acque territoriali che circondano l'Isola di Man, con il decreto 28 settembre 1978 intitolato «Irish Sea Herring (Prohibition of Fishing) Order 1978 (S.I. No. 1374)».

La Commissione non approvava questi provvedimenti del Regno Unito.

Il terzo addebito formulato dalla Commissione riguarda, infine, l'estensione unilaterale, da parte del Regno Unito, della cosiddetta «riserva» del merluzzo norvegese (Norway Pout Box). In questa zona di pesca, adiacente alla costa nord-orientale del Regno Unito, si esercita fra l'altro la pesca di merluzzo norvegese per scopi industriali, attività nella quale si registra un'alta percentuale di catture accessorie, in particolare di pesci immaturi di altre specie demersali, idonee all'alimentazione umana. Il regolamento del Consiglio 18 febbraio 1977, n. 350, «che definisce alcune misure interinali di conservazione e di gestione delle risorse ittiche» (GU n. L 48 del 19 febbraio 1977, pag. 28) vietava perciò dal 21 febbraio 1977 al 31 marzo 1977 la pesca di merluzzo norvegese nella parte del

Mare del Nord compresa fra il 56° e il 60° grado di latitudine nord e delimitata ad est dal meridiano di Greenwich. Col regolamento 25 luglio 1977, n. 1673, «che modifica il regolamento (CEE) n. 350/77 per quanto riguarda il divieto della pesca di merluzzo norvegese» (GU n. L 186 del 26 luglio 1977, pag. 30), il Consiglio imponeva poi un divieto di pesca per la stessa zona dal 1° settembre al 15 ottobre 1977, divieto che veniva prorogato, per una parte di tale zona, al 31 ottobre 1977 col regolamento del Consiglio 11 ottobre 1977, n. 2243, «relativo al divieto della pesca di merluzzo norvegese» (GU n. L 260, del 13 ottobre 1977, pag. 1).

Allo scadere di tale periodo, il Governo del Regno Unito emanava, in data 31 ottobre 1977, un decreto — «Norway Pout (Prohibition of Fishing) (No. 3) Order 1977 (S.I. No. 1756)» — che entrava in vigore il 1° novembre successivo e che vietava in modo assoluto la pesca di merluzzo norvegese nella zona indicata.

Per il 1978, la Commissione presentava al Consiglio, il 14 ottobre 1977, una proposta di regolamento per stabilire «misure tecniche per la conservazione delle risorse alieutiche» (GU n. C 278, del 18 novembre 1977, pag. 8), proposta che, nella versione modificata del 1° dicembre 1977 (COM 77/646 def.), prevedeva, per il primo e per il quarto trimestre del 1978, una estensione della «riserva» del merluzzo norvegese fino al 1° grado di longitudine est. Già dal 16 gennaio 1978 questa proposta veniva però sostituita da un'altra (COM 78/7 def.), intesa a ridurre con altri mezzi le catture accessorie.

In seguito alla mancata adozione di detta proposta da parte del Consiglio, il Governo del Regno Unito chiedeva alla Commissione, con lettere del 3 e del 20 luglio 1978, di approvare un provvedimento di conservazione secondo cui la zona di pesca in questione, relativamente alle acque britanniche, avrebbe dovuto essere estesa, dal 1° ottobre al 31 marzo di ogni anno, fino al 2° grado di longitudine est. Pur non avendo ottenuto tale approvazione, il Governo del Regno Unito emanava il decreto 20 settembre 1978 — «Norway Pout (Prohibition of Fishing) (No. 3) (Variation) Order 1978» — che entrava in vigore il 1° ottobre 1978, ponendo in atto i preannunciati provvedimenti.

Con lettera 27 ottobre 1978 la Commissione iniziava allora nei confronti del Regno Unito il procedimento previsto nell'art. 169 del Trattato CEE, constatando che detto Stato membro era venuto meno agli obblighi impostigli dallo stesso Trattato per aver adottato unilateralmente i summenzionati provvedimenti in materia di pesca. Con lettere 8 dicembre 1978 e 2 gennaio 1979, il Governo del Regno Unito contestava gli addebiti e sosteneva che nessuno dei provvedimenti criticati era in contrasto col diritto comunitario. La Commissione emetteva quindi, il 17 gennaio 1979, un parere motivato — notificato al Governo britannico il 22 gennaio 1979 — ai sensi dell'art. 169, 1° comma, del Trattato CEE ed invitava il Regno Unito a fare tutto il necessario per conformarsi al parere stesso entro un termine di 14 giorni.

Di fronte al rifiuto del Regno Unito di conformarsi al parere, il 27 febbraio 1979 la Commissione adiva questa Corte, chiedendole di dichiarare che, per i motivi indicati nel parere stesso, il Regno Unito è venuto meno agli obblighi impo-

stigli dal Trattato CEE, nonché di porre le spese di causa a carico del Regno Unito.

Il Regno di Danimarca, la Repubblica francese, l'Irlanda e il Regno dei Paesi Bassi sono intervenuti in causa a sostegno della Commissione.

Sui provvedimenti in questione, che in pratica costituiscono oggetto di tre procedimenti distinti, il mio punto di vista è il seguente:

I — Quanto alla zona di pesca di Mourne

La Commissione, sostenuta specialmente dalla Repubblica francese, assume che il Regno Unito, con l'emanare le «Herring (Restriction of Fishing) Regulations (Northern Ireland) 1978», è venuto meno sotto vari profili agli obblighi impostigli dal Trattato CEE. A suo avviso, soltanto l'assoluto divieto di cattura delle aringhe nella zona di pesca di Mourne sarebbe stato un provvedimento adeguato, e perciò anche consentito dal diritto comunitario, per la tutela del patrimonio di aringhe della zona stessa. L'eccezione ammessa a partire dal 19 settembre per un quantitativo di 400 tonnellate, costituente in definitiva, secondo stime dell'inizio dell'anno, il 6 % della complessiva popolazione locale di aringhe, è inconciliabile coi provvedimenti di conservazione raccomandati dal Consiglio internazionale per l'esplorazione del mare, che avevano del resto trovato riscontro anche nelle proposte della Commissione.

Un'altra infrazione si dovrebbe ravvisare nel fatto che i progettati provvedimenti siano stati comunicati alla Commissione soltanto 36 ore prima della loro entrata in vigore, senza che venissero indicati i motivi dell'eccezione relativa alle 400 tonnellate. Infine, la limitazione della disciplina eccezionale ai battelli di piccole dimensioni avrebbe avuto come conseguenza una discriminazione a danno dei pescatori di altri Stati membri, che difficilmente avrebbero potuto raggiungere con battelli del genere i fondali in questione.

Indipendentemente da queste censure, la Commissione è poi del parere che la zona di pesca di cui trattasi avrebbe dovuto essere chiusa il più presto possibile, avendo il Consiglio internazionale per l'esplorazione del mare fatto raccomandazioni in tal senso e non essendo stato raggiunto alcun accordo in seno al Consiglio, dopo la scadenza, in data 31 gennaio 1978, del regolamento dello stesso Consiglio precedentemente vigente in materia. Il Regno Unito era quindi tenuto, a norma del diritto comunitario, a vietare la pesca diretta delle aringhe nella zona di Mourne al più tardi a decorrere dal 6 febbraio 1978, giorno in cui l'Irlanda, dando seguito ad una proposta della Commissione e con l'approvazione di quest'ultima, aveva stabilito la chiusura della pesca nelle proprie acque.

Il Governo del Regno Unito sostiene invece, a propria difesa, che il Consiglio internazionale per l'esplorazione del mare aveva proposto che, negli anni 1978 e 1979, venisse sancito l'assoluto divieto di pescare aringhe nella zona in questione. Il Regno Unito aveva seguito questa raccomandazione, vietando in modo assoluto, dal 26 settembre 1978, la pesca diretta delle aringhe nella zona di Mourne, relativamente ai propri fondali. Quanto all'eccezione che consentiva ai battelli di lunghezza inferiore ai 35 piedi di pescare, entro una fascia di mezzo miglio al largo della costa della contea di Down, fino al 27 ottobre 1978 al più tardi, un quantitativo massimo di 400 tonnellate di aringhe, si trattava di un semplice provvedimento transitorio,

adottato per ridurre le difficoltà di carattere economico e sociale che il divieto di pesca aveva creato per i pescatori locali.

D'altra parte, il divieto di pesca e la norma eccezionale erano stati applicati indiscriminatamente a tutti i pescatori.

In seguito alla comparsa di numerosi motopescherecci britannici nella zona in questione, era stato necessario agire rapidamente, ed è perciò che l'approvazione della Commissione per i provvedimenti d'altronde da essa stessa proposti si era potuta chiedere solo due giorni prima dell'entrata in vigore dei provvedimenti in parola.

Pur dovendo ammettere, con la Commissione, che probabilmente la pesca nella zona di cui trattasi avrebbe dovuto essere chiusa prima, il Governo britannico sostiene che il danno verificatosi non può imputarsi alla ritardata chiusura.

1. Nel valutare questi argomenti, mi sembra opportuno prendere anzitutto in esame il problema della tardiva adozione di provvedimenti di conservazione. In proposito, si deve anzitutto rilevare che i fatti della presente causa si collocano, nel tempo, entro il periodo transitorio di cui all'art. 102 dell'Atto di adesione, periodo che — com'è stato dichiarato dalla Corte nella sentenza 3 luglio 1979 (cause riunite 185-204/78, Van Dam en Zonen, Racc. 1979, pag. 2345) — è scaduto il 31 dicembre 1978. Inoltre, si deve tener conto del fatto che il Consiglio aveva già adottato nel luglio 1977, col regolamento n. 1672/77, i provvedimenti di protezione contemplati dall'art. 102 dell'Atto d'adesione e dall'art. 4 del regolamento n. 101/76 e che, per il periodo successivo al 31 gennaio 1978, non si era raggiunto alcun accordo quanto ad ulteriori provvedimenti protettivi comunitari.

Mentre nella giurisprudenza di questa Corte finora esistente in materia di pesca — ho ricordato all'inizio le relative cause — si è sempre trattato del se ed a quali condizioni gli Stati membri *possano* emanare provvedimenti unilaterali di protezione, finché la Comunità non abbia fatto uso dei propri poteri quanto all'adozione di provvedimenti del genere, nella presente causa la Corte dovrà decidere se ed a quali condizioni gli Stati membri *debbano* adottare provvedimenti di conservazione, avendo il Consiglio esercitato i propri poteri quanto all'emanazione di tali provvedimenti ed essendogli stato impossibile, per mancanza di accordo, emanare ulteriori disposizioni comunitarie.

Nelle sentenze emesse fino a questo momento, e in particolare in quella pronunziata nelle cause riunite Kramer (3, 4 e 6/78) e nella causa Commissione c/ Irlanda (61/77), la Corte ha sottolineato che la Comunità è competente ad adottare provvedimenti di conservazione. In particolare nella sentenza Commissione c/ Irlanda (61/77) essa ha chiarito che «qualora la Comunità abbia esercitato i relativi poteri, le disposizioni da essa adottate escludono ogni possibilità di una divergente disciplina emanante dagli Stati membri». «Per contro» — così prosegue la Corte nella suddetta sentenza — «finché non sia scaduto il periodo transitorio fissato dall'art. 102 dell'Atto di adesione e la Comunità non abbia ancora esercitato pienamente i suoi poteri in materia, agli Stati membri è consentito adottare, nell'ambito nazionale, gli adeguati provvedimenti di conservazione, salvi restando, tuttavia, gli obblighi di cooperazione per essi derivanti dal Trattato, e in particolare dall'art. 5».

Mentre nella suddetta sentenza si accenna soltanto al fatto che gli Stati mem-

bri, finché la Comunità non abbia pienamente esercitato i suoi poteri, oltre ad avere il diritto di emanare provvedimenti di conservazione devono anche adempiere determinati obblighi, questo punto viene ulteriormente messo in luce nella sentenza Van Dam en Zonen (185-204/78), secondo cui, per evitare un vuoto giuridico, «nell'anno 1978 gli Stati membri avevano il potere ed il *dovere* di adottare, nell'ambito delle rispettive giurisdizioni, i provvedimenti compatibili col diritto comunitario per la protezione delle risorse biologiche marine . . .».

Naturalmente, un siffatto vuoto giuridico non deve neppure prodursi — come giustamente ha sostenuto, fra l'altro, il Governo britannico — qualora la Comunità, in via di principio competente al riguardo, non sia in grado di emanare ulteriori provvedimenti di protezione. Perciò, in tal caso, gli Stati membri avranno il potere e il dovere di adottare i necessari provvedimenti di conservazione, tenendo conto — beninteso — delle esigenze del diritto comunitario.

Tale dovere risulta chiaramente — come hanno rilevato anche la Commissione, il Governo del Regno Unito, il Governo della Repubblica francese ed il Governo del Regno dei Paesi Bassi — dall'art. 5 del Trattato CEE. È vero, infatti, che il Governo britannico ha ragione quando sostiene che il ricorso a tale norma non è necessario, qualora l'obbligo di collaborazione degli Stati membri trovi espressione concreta in norme speciali, come ad esempio nell'allegato VI della risoluzione dell'Aia, nella dichiarazione del Consiglio in data 30 e 31 gennaio 1978 e nel regolamento n. 101/76, che in proposito costituiscono «leges speciales» rispetto alla norma generale di cui al suddetto art. 5. In tal senso, anche questa Corte, nella sentenza 4 ottobre 1979 (causa 141/78, Repubblica francese c/ Regno Unito), ha affermato tra l'altro che l'allegato VI della risoluzione dell'Aia «dà una forma concreta, nel particolare settore cui essa si applica, all'obbligo di collaborazione che gli Stati membri hanno assunto a norma dell'art. 5 del Trattato CEE aderendo alla Comunità». L'importanza dell'obbligo di collaborazione derivante, oltre che dalle suddette norme speciali, dall'art. 5 del Trattato CEE viene tuttavia messa in rilievo nella stessa sentenza, in cui la Corte dichiara che «l'adempimento di tale obbligo è particolarmente necessario in una situazione in cui è risultato impossibile, a causa di divergenze d'interessi non ancora risolte, istituire una politica comune, e in un settore, come quello della conservazione delle risorse biologiche del mare, nel quale è possibile conseguire risultati utili solo grazie alla collaborazione di tutti gli Stati membri».

La norma generale di cui all'art. 5 implica quindi chiaramente che la funzione degli Stati membri non si esaurisce nella firma dell'atto istitutivo o dell'atto di adesione e che, invece, a detti Stati continua inoltre ad incombere la responsabilità dell'ulteriore sviluppo delle Comunità, che costituisce un vero e proprio obbligo giuridico (cfr. sentenza 14 luglio 1964, causa 6/64, Flaminio Costa c/ ENEL, Racc. 1964, pag. 1131; sentenza 31 marzo 1971, causa 22/70, Commissione c/ Consiglio, Racc. 1971, pag. 263; sentenza 8 giugno 1971, causa 78/70, Deutsche Grammophon-Gesellschaft mbH c/ Metro-SB-Großmärkte GmbH & Co. KG, Racc. 1971, pag. 487; sentenza 15 dicembre 1971, cause riunite 51-54/71, International Fruit Company NV e a. c/ Produktschap voor groenten

en fruit, Racc. 1971, pag. 1107; sentenza 8 febbraio 1973, causa 30/72, Commissione c/ Repubblica italiana, Racc. 1973, pag. 161). Perciò la norma in questione continuerà ad avere particolare importanza — com'è stato sottolineato specialmente dal Governo danese e da quello olandese — fino a quando non sarà stata stabilita la politica comune della pesca.

A norma dell'art. 5, 1° comma, 1ª frase, del Trattato CEE, gli Stati membri devono adottare «tutte le misure di carattere generale o particolare atte ad assicurare l'esecuzione» del diritto comunitario originario e derivato. In tale contesto si colloca l'emanazione di provvedimenti di conservazione, contemplata dal regolamento n. 101/76 e dall'art. 102 dell'Atto di adesione. I provvedimenti intesi a limitare la pesca, nonché la possibilità di emanare siffatti provvedimenti, costituiscono — come la Corte ha sottolineato nella sentenza Kramer — parte integrante del sistema globale di politica comune della pesca. Ora, tra le finalità di questa politica, che fa parte della politica agricola comune, rientra fra l'altro — come si desume già dall'art. 39, n. 1, del Trattato CEE — il fatto di stabilizzare i mercati e di garantire la sicurezza degli approvvigionamenti. In proposito si deve tener conto tanto della natura del prodotto considerato, quanto delle condizioni di produzione dello stesso. È chiaro che, in mancanza di provvedimenti per la limitazione della pesca, la produzione in questo campo subirebbe un regresso tale da mettere seriamente in pericolo l'approvvigionamento dei consumatori. In considerazione della precaria situazione esistente per alcune specie ittiche, il fatto che la Comunità sia tenuta ad emanare provvedimenti di conservazione per la ricostituzione del patrimonio ittico minacciato corrisponde all'interesse non solo dei pescatori, ma anche dei consumatori. Ciò che conta — è detto nella sentenza Kramer (3, 4 e 6/76) — è che tali provvedimenti risultino indispensabili per consentire in avvenire lo sfruttamento ottimale e costante delle risorse ittiche. La preservazione delle risorse biologiche marine può essere garantita efficacemente e al tempo stesso equamente — afferma ancora la Corte nella suddetta sentenza — solo mediante una normativa che vincoli tutti gli Stati interessati.

Ora, una volta accertato l'obbligo della Comunità di emanare provvedimenti di conservazione, dalle mie precedenti considerazioni in merito all'art. 5 del Trattato CEE si desume che gli Stati membri sono tenuti ad accollarsi tale obbligo qualora la Comunità, di per sé competente, non sia in grado di provvedere in materia.

Questa conclusione si può trarre, infine, anche da un'altra considerazione, basata su quanto affermato dalla Corte nelle cause Kramer (3, 4 e 6/76). Nella relativa sentenza, la Corte precisava che gli Stati membri partecipanti ad accordi internazionali erano fin da allora «*tenuti* non solo ad evitare d'assumere, nell'ambito di tali accordi, impegni che [potessero] ostacolare la Comunità nell'espletamento del compito assegnatole dall'art. 102 dell'Atto di adesione, ma anche a condurre un'azione comune in seno alla Commissione per la pesca». Da ciò si desume che, a fortiori, deve ritenersi che gli Stati membri siano tenuti ad un comportamento uniforme nell'ambito della Comunità quanto all'emanazione di provvedimenti di conservazione destinati ad inserirsi nel contesto della politica comune della pesca, dal momento che la

Comunità ha esercitato, in forza dell'art. 102 dell'Atto di adesione, i suoi poteri in questo settore.

Se però agiscono in base al diritto comunitario e non — come sostiene il Governo britannico — in base al proprio diritto interno, gli Stati membri devono tener conto anche degli interessi della Comunità. Ora, l'interesse della Comunità trova fra l'altro espressione nel preambolo del regolamento del Consiglio n. 100/76, ove è detto che «l'attuazione di tale organizzazione comune deve altresì tener conto dell'interesse per la Comunità di preservare per quanto possibile il suo patrimonio ittico». Se sono necessarie misure di conservazione, per garantire l'attuazione di una efficace politica di conservazione e di gestione del patrimonio di aringhe si devono adottare — date le peculiarità della pesca, e considerato in particolare il rischio di spostamento dell'attività alieutica nelle varie acque soggette alla sovranità degli Stati membri — adeguati provvedimenti *contemporaneamente* per tutti i fondali della zona di pesca considerata. In altri termini, l'interesse della Comunità sarà salvaguardato soltanto qualora la situazione non subisca mutamenti in funzione di divergenti discipline nazionali, nel caso in cui la Comunità non abbia avuto la possibilità di fissare norme comuni per il settore marittimo ormai soggetto alla sua competenza.

Ora, come sappiamo, il 6 febbraio 1978 — dopo la scadenza, alla fine di gennaio, dei provvedimenti comunitari di conservazione — il Governo irlandese ha sancito, in base alla proposta del Consiglio internazionale per l'esplorazione del mare e dopo aver consultato, a norma dell'allegato VI della risoluzione dell'Aia, nonché della dichiarazione del Consiglio 30-31 gennaio 1978, la Commissione e gli altri Stati membri, il divieto assoluto di pesca diretta delle aringhe nelle acque soggette alla sua giurisdizione comprese nella zona di pesca di Mourne. Qualora si ammetta la necessità di tali provvedimenti, si dovrebbe ritenere, secondo quanto ho già detto, che il Governo britannico fosse anch'esso tenuto ad emanare provvedimenti analoghi per il settore in questione.

Il presupposto decisivo per l'adozione di provvedimenti di conservazione è comunque, come ho già accennato, la *necessità* di tali provvedimenti, nel senso che in un dato settore le risorse risultino già notevolmente ridotte ovvero sussista il pericolo immediato di sfruttamento troppo intensivo, di guisa che, in mancanza di limitazioni e misure protettive, siano minacciate la ricostituzione del patrimonio ittico e, di conseguenza, le future possibilità di approvvigionamento.

Per quanto riguarda questo punto, il Governo britannico sostiene che il pericolo di sfruttamento eccessivo si era manifestato in forma acuta solo all'inizio dell'alta stagione di pesca (metà settembre 1978), quando numerosi pescherecci britannici erano comparsi nella zona in questione. In precedenza, e cioè da gennaio fino al momento in cui era stato sancito il divieto di pesca, nella zona era stata esercitata soltanto, in misura non rilevante, la pesca costiera.

Di fronte a queste considerazioni, si deve tuttavia ricordare, con la Commissione, che almeno in seguito alla pubblicazione, nel marzo 1977, della relazione del Consiglio internazionale per l'esplorazione del mare era nota la preoccupante situazione delle aringhe della zona di Mourne, minacciate di estinzione. È per questo che, nella suddetta relazione, si raccomandava anche di vietare la cattura delle aringhe in tale zona, fra i 53° 20′ e i 54° 40′ di latitudine nord, dal 30 giugno 1977. Questa raccomandazione di un ente scientifico riconosciuto da tutti gli Stati membri della Comunità trovava

riscontro nel regolamento del Consiglio 25 luglio 1977, n. 1672, che veniva prorogato fino al 31 gennaio 1978 col regolamento del Consiglio n. 2899/77 e vietava la cattura delle aringhe nella suddetta zona. Il fatto che la situazione di crisi non fosse passeggera si desume poi da un'altra relazione del Consiglio internazionale per l'esplorazione del mare, del marzo 1978, in cui veniva raccomandato di mantenere in vigore il divieto di pesca delle aringhe nella zona di cui trattasi e di estendere i limiti di questa fino al 55° grado di latitudine nord. Perciò la Commissione, in tutte le proposte di regolamento che ho ricordato illustrando i fatti, e da ultimo nella sua proposta del 6 luglio 1978 (COM 78/206), prevedeva il divieto di cattura delle aringhe in detta zona. La necessità della chiusura totale veniva in definitiva riconosciuta — vi accenna anche il Governo olandese — in varie riunioni del Consiglio, nel gennaio 1978, da otto Stati membri. Soltanto il Governo britannico dichiarava di non poter dare il proprio assenso per soluzioni basate sulle proposte della Commissione ed approvate dagli altri otto Stati membri.

Come risulta da una relazione del Consiglio internazionale per l'esplorazione del mare in data 28-30 settembre 1978 «Report of the Herring Assessment Working Group for the Area South of 62° N», il quantitativo globale di aringhe che si stimava fosse stato pescato nel 1978 nella zona di Mourne, fino al momento dell'elaborazione della relazione, ammontava a 2 350 tonnellate. In proposito si deve comunque tener conto del fatto che non è possibile stabilire con certezza se tale sia stato il quantitativo globale effettivamente pescato nella zona descritta e, inoltre, della circostanza che una parte notevole dello stesso era stato pescato, come viene ammesso dal Governo irlandese, anche dopo la chiusura della pesca nelle acque soggette alla giurisdizione dell'Irlanda, da pescatori irlandesi. In ogni caso è certo, e ciò viene riconosciuto anche dal Governo britannico, che fino al 26 settembre 1978, cioè fino alla definitiva chiusura dei fondali soggetti alla giurisdizione del Regno Unito, i battelli da pesca britannici catturavano nella zona di Mourne 402,75 tonnellate di aringhe. Ora, questo quantitativo rappresenta pur sempre una quota del 6 % del patrimonio di aringhe della zona di Mourne, stimato dal Consiglio internazionale per l'esplorazione del mare, all'inizio del 1978, in 5 866 tonnellate. Posso esimermi dal mettere particolarmente in rilievo, in proposito, che l'avere dei pescatori irlandesi continuato a pescare aringhe nella zona in questione, anche dopo la chiusura della pesca nelle acque irlandesi, non può giustificare la mancata chiusura dei fondali soggetti alla giurisdizione britannica.

Ritengo perciò che il Regno Unito di Gran Bretagna e d'Irlanda del Nord sia venuto meno agli obblighi impostigli dal Trattato CEE, già per il semplice fatto di non aver disposto la chiusura della pesca delle aringhe nei fondali soggetti alla sua giurisdizione e compresi nella zona di Mourne, entro un termine ragionevole dopo la scadenza dei provvedimenti di conservazione comunitari e dopo la chiusura, in data 6 febbraio 1978, della parte irlandese della zona di Mourne.

2. Questa constatazione mi consente di essere relativamente succinto nell'esame delle altre censure, relative alla forma e agli effetti delle «Herring (Restriction of Fishing) Regulations (Northern Ireland) 1978», entrate in vigore il 20 settembre 1978. In proposito si deve accertare unicamente se e in qual misura i provvedimenti unilateralmente adottati dal Governo del Regno Unito nel settembre

1978, e cioè quando ancora non era scaduto il periodo transitorio di cui all'art. 102 dell'Atto di adesione, siano compatibili con le esigenze del diritto comunitario. Per risolvere questo problema ci si può orientare in base ad una ormai consolidata giurisprudenza.

Ai sensi del regolamento n. 101/76, dell'allegato VI della risoluzione dell'Aia, della dichiarazione del Consiglio in data 30-31 gennaio 1978, nonché delle sentenze di questa Corte da me già richiamate nell'illustrare gli antefatti, per la protezione dei fondali e per la conservazione delle risorse biologiche del mare sono consentiti soltanto provvedimenti che risultino necessari, adeguati e non discriminatori. Inoltre, deve trattarsi di provvedimenti transitori, a tempo determinato, i quali incidano il meno possibile sul funzionamento dell'organizzazione di mercato nel settore della pesca e che non siano in contrasto col principio generale di proporzionalità. Dagli artt. 2 e 3 del regolamento n. 101/76, come pure dall'allegato VI, approvato da tutti gli Stati membri, della risoluzione dell'Aia, nonché dalla dichiarazione del Consiglio del gennaio 1978, risulta poi che lo Stato membro il quale intenda adottare provvedimenti del genere deve cercare di ottenere l'approvazione della Commissione, che va consultata in tutte le fasi del procedimento, e deve inoltre informare gli altri Stati membri delle progettate modifiche.

Per quanto riguarda i provvedimenti britannici in esame, quelli intesi alla protezione del patrimonio di aringhe, minacciate di estinzione, della zona di pesca di Mourne, fra il 54° e il 55° grado di latitudine nord, erano senz'altro indispensabili.

Quanto alla loro idoneità allo scopo, la Commissione ed i Governi danese, francese e olandese sostengono che il provvedimento adottato per la tutela del patrimonio di aringhe non era adeguato, poiché, in contrasto con la raccomandazione del Consiglio internazionale per l'esplorazione del mare e con le proposte della Commissione, esentava, sia pure per un periodo limitato, dal divieto di pesca una determinata zona.

Il Governo britannico assume invece che la zona in questione era stata completamente chiusa, e che solo in considerazione della necessità di applicare senza indugio il divieto di pesca era stata ammessa, per un breve periodo transitorio, un'eccezione per la pesca costiera.

Questa affermazione del Governo britannico non è tuttavia convincente, in quanto, come abbiamo visto, solo la chiusura completa della pesca nella zona in questione, chiusura che avrebbe dovuto aver luogo già nel febbraio 1978, sarebbe stata un provvedimento adeguato, secondo le raccomandazioni del Consiglio internazionale per l'esplorazione del mare, per tutelare il minacciato patrimonio di aringhe. Certamente, era necessario garantire a coloro che esercitano la pesca costiera, per motivi economici e sociali, un equo reddito; ma questo compito poteva essere assolto senza che venisse ad incidere sul provvedimento di conservazione. Se il Governo britannico avesse consultato tempestivamente la Commissione in merito alla progettata chiusura della pesca — su questo punto insiste particolarmente anche il Governo francese —, è la Commissione che avrebbe dovuto provvedere con altri mezzi a garantire ai pescatori costieri la loro sussistenza e non sarebbe stata necessaria l'adozione unilaterale della normativa transitoria. D'altra parte, il diritto comunitario attribuisce ai singoli Stati unicamente la facoltà di emanare provvedimenti di *conservazione*, non già provvedimenti che, ponendosi sul

piano della politica sociale e regionale, o della concessione di aiuti, devono essere uniformi.

3. Infine, la Commissione e gli altri intervenienti ravvisano nella disciplina eccezionale per cui la pesca delle aringhe era riservata ai soli battelli della lunghezza massima di 35 piedi una discriminazione a danno degli altri Stati membri, inammissibile alla stregua del diritto comunitario.

Per la valutazione giuridica di questa censura mi sembra sufficiente richiamare le sentenze emesse da questa Corte nella causa Commissione c/ Irlanda (61/77) e nella causa Ministro della pesca c/ C. A. Schonenberg (88/77, sentenza 16 febbraio 1978, Racc. 1978, pag. 473). All' origine di queste cause era il fatto che l'Irlanda aveva vietato la pesca, mediante decreto, in una zona marittima adiacente alle proprie coste. Con un altro decreto si esentavano da tale divieto, fra l'altro, i pescherecci la cui lunghezza registrata non superasse i 33 metri. Nella causa Ministro della pesca c/ Schonenberg, la Corte ha dichiarato che l'art. 7 del Trattato CEE, l'art. 2 del regolamento nr. 101/76 e, per quanto rilevanti nella fattispecie, gli artt. 100 e 101 dell'Atto di adesione ostano a che uno Stato membro adotti provvedimenti del tipo di quelli contemplati dai decreti irlandesi considerati. Ciò deve valere — tenuto conto della costante giurisprudenza della Corte, secondo cui il principio della parità di trattamento, che fa parte del diritto comunitario, vieta non soltanto le discriminazioni palesi, fondate sulla nazionalità, ma anche tutte le forme di discriminazione dissimulata, nelle quali l'applicazione di criteri diversi porta di fatto allo stesso risultato — anche nella presente fattispecie.

4. Resta infine da dire qualcosa circa la censura relativa all'irregolarità della consultazione. Il Governo britannico ammette che la consultazione, avvenuta appena due giorni prima dell'entrata in vigore del provvedimento controverso, ha avuto luogo con un certo ritardo, ma ritiene che questo possa essere giustificato dalla necessità di agire rapidamente, dopo la comparsa di pescherecci nella zona in questione. Inoltre, a suo avviso, alla brevità del termine non può essere attribuita alcuna importanza, dal momento che tutti gli interessati erano convinti della necessità di vietare la pesca.

Quest'ultimo argomento sarebbe certamente da accogliere, qualora i provvedimenti di conservazione adottati avessero coinciso esattamente con la proposta della Commissione. Comunque, anche in tale ipotesi, come si desume dalla sentenza pronunziata dalla Corte nella causa Repubblica francese c/ Regno Unito (141/78), e contrariamente a quanto sostiene il Governo britannico, l'adozione di provvedimenti di conservazione avrebbe dovuto essere comunicata *prima* alla Commissione e agli altri Stati membri.

Se poi uno Stato membro intende — come nel caso in esame — porre in atto provvedimenti divergenti dalla proposta della Commissione, esso è tenuto, come risulta in particolare dall'allegato VI della risoluzione dell'Aia, a cercare di ottenere l'approvazione della Commissione, che va consultata in tutte le fasi del procedimento. Ora, affinché la Commissione possa approvare, tenuto conto delle esigenze del diritto comunitario, il progettato provvedimento, è necessario ch'essa sia informata in tempo utile. È superfluo dire che il breve termine di due giorni di cui essa disponeva nella fattispecie non era sufficiente. L'accenno del Governo britannico alla necessità di agire

rapidamento non vale neanch'esso a giustificare il ritardo nel chiedere l'approvazione della Commissione, in quanto, come abbiamo visto, il Regno Unito avrebbe comunque dovuto emanare prima i necessari provvedimenti di conservazione.

II — Quanto alla zona di pesca della parte settentrionale del Mare d'Irlanda e dell'Isola di Man

La Commissione fa carico al Governo britannico di esser venuto meno sotto vari profili, col comportamento tenuto in questo campo negli anni 1977 e 1978, agli obblighi ad esso incombenti in forza del diritto comunitario.

1. In primo luogo, essa critica il fatto che il Governo britannico abbia omesso, nel periodo in cui era ancora in vigore la normativa comunitaria, di informare la Commissione e gli altri Stati membri delle modalità di applicazione del sistema di licenze istituito con i decreti intitolati «Herring (Irish Sea) Licensing Order 1977» ed «Herring (Isle of Man) Licensing Order 1977». A parte l'«Agreement» del 23 luglio 1977 tra il Governo britannico, da un lato, e quello irlandese e le autorità dell'Isola di Man, dall'altro, alla Commissione non è stato trasmesso alcun documento relativo al progettato sistema di licenze. Ora, detto «Agreement», che in definitiva non veniva approvato dall'Irlanda, prevedeva fra l'altro che le autorità dell'Isola di Man avrebbero rilasciato 24 licenze per la pesca nella fascia di 12 miglia dalle coste dell'Isola di Man. Inoltre, fatte salve diverse disposizioni, l'esercizio della pesca delle aringhe nell'intera zona in questione era vietato a qualsiasi peschereccio che non fosse in possesso della licenza per la fascia di 12 miglia dalle coste dell'Isola di Man. Quest'ultima licenza, infine, avrebbe imposto ai responsabili dei battelli di pesca l'obbligo di scaricare tutte le catture, a fini di controllo, solo in determinati porti. Da questo «Agreement» e da vari altri indizi, la Comissione desume che i battelli irlandesi, se avessero voluto esercitare nel 1977 i loro tradizionali diritti di pesca nella fascia di 12 miglia intorno all'Isola di Man, sarebbero stati sottoposti ad un sistema di licenze anche nelle acque soggette alla giurisdizione del Regno Unito, per le quali, in ogni caso, la competenza in materia di politica della pesca spettava alla Comunità. I battelli irlandesi si sarebbero quindi trovati in situazione di svantaggio rispetto a quelli francesi ed olandesi operanti nella stessa zona e non sottoposti ad alcun sistema di licenze. Infine, la Commissione rileva che i due decreti del 1977, per i quali d'altra parte non era stata chiesta la sua approvazione, autorizzavano la concessione di licenze, ma non fornivano alcuna indicazione circa la politica da seguire in proposito.

La stessa censura, relativa all'insufficienza d'informazioni, viene formulata anche riguardo alla prassi seguita dalle autorità britanniche e da quelle dell'Isola di Man nel 1978. Il 30 maggio 1978, la rappresentanza permanente dell'Irlanda comunicava alla Commissione che il Regno Unito e le autorità dell'isola di Man avevano stabilito di comune accordo, dopo la scadenza, nel gennaio dello stesso anno, della normativa comunitaria in materia, un nuovo programma d'azione per la pesca delle aringhe nella zona di cui trattasi e lo avevano posto in vigore, il 15 maggio 1978, senza informare la Commissione, né il Governo irlandese. Il programma, notificato verbalmente alle autorità irlandesi, presentava notevoli analogie con l'accordo del 1977,

anche se, fra l'altro, il volume globale delle catture permesse era stato fissato ad un livello inferiore a quello del 1977, il numero delle licenze da rilasciare a battelli britannici o dell'isola di Man sarebbe stato maggiore, e soltanto battelli in possesso di una licenza per le acque dell' Isola di Man sarebbero stati autorizzati a scaricare pesce su quest'isola. I rappresentanti del Regno Unito avevano inoltre dichiarato che i battelli irlandesi sarebbero stati sequestrati, se avessero tentato di pescare senza licenza nelle acque dell'Isola di Man. Dall'«accenno» di un funzionario britannico si era poi potuto capire che lo stesso valeva per la pesca, da parte di battelli irlandesi, in acque britanniche. Sull'attuazione di questo programma d'azione e sul rilascio delle licenze la Commissione non riceveva alcuna informazione, ed alle sue richieste in proposito venivano sempre date risposte non esaurienti.

Neppure il telex 17 agosto 1978 chiariva in alcun modo la situazione in questo settore, importante per tutti gli Stati membri interessati.

La Commissione sostiene quindi che il Regno Unito, nell'istituire il sistema di licenze, non ha seguito il procedimento prescritto dal diritto comunitario, vale a dire dal surricordato allegato VI della risoluzione dell'Aia e dall'art. 3 del regolamento n. 101/76, venendo perciò meno agli obblighi impostigli dall'art. 5 del Trattato CEE.

Il Governo del Regno Unito osserva, invece, che per la stagione di pesca 1977 il Consiglio aveva fissato delle quote di cattura, relativamente alla zona in questione, col regolamento n. 1779/77. L'art. 4 di questo regolamento impone agli Stati membri l'obbligo di adottare, per quanto possibile, tutti i provvedimenti necessari per garantire l'osservanza delle disposizioni del regolamento stesso. Il sistema delle licenze era stato istituito solo per ottemperare a detta norma, al fine di controllare il rispetto delle quote stabilite dal Consiglio. Perciò non erano stati adottati nuovi provvedimenti di conservazione, che secondo le summenzionate disposizioni di diritto comunitario avrebbero dovuto essere notificati. In seguito alla mancata entrata in vigore dell'«Agreement», per il fatto che il Governo irlandese aveva rifiutato di accettare qualsiasi sistema di licenze, il Governo del Regno Unito si era adoperato per garantire che i *propri* pescatori non superassero le quote fissate dal Consiglio. A prescindere dalle acque adiacenti alle coste dell'Isola di Man, il divieto di pesca vigeva unicamente per i battelli britannici e non era prevista alcuna restrizione per i battelli di altri Stati membri. I pescatori degli altri Stati membri, ad eccezione di quelli irlandesi, non avevano comunque alcun diritto di pesca nelle acque dell'Isola di Man. Dopo la scadenza, in data 31 gennaio 1978, della normativa comunitaria, al Regno Unito era parso necessario prendere iniziative sul piano interno riguardo ai propri fondali. Era stato perciò deciso di mantenere in vigore anche per il 1978 un sistema di licenze che, in sostanza, a prescindere da alcuni dettagli, come il numero delle licenze da rilasciare, era analogo a quello del 1977. Come l'anno precedente, i pescatori degli altri Stati membri non avevano perciò chiesto alcuna licenza, ed avevano potuto pescare senza alcun impedimento nella zona in questione. Infine, nessun pechereccio irlandese aveva chiesto, né nel 1977, né nel 1978, la licenza per la pesca nelle acque dell'Isola di Man.

Per procedere all'accertamento del se il Regno Unito sia venuto meno agli ob-

blighi impostigli dal diritto comunitario per il fatto di non aver sufficientemente informato la Commissione e gli altri Stati membri in merito all'applicazione del sistema di licenze istituito dai decreti controversi, mi sembra opportuno ricordare ancora una volta, brevemente, quale sia la «ratio» delle norme procedurali comunitarie rilevanti nella fattispecie. Come ho già avuto occasione di osservare, la conservazione delle risorse ittiche dipende dalle condizioni ecologiche del mare nell'intera zona comunitaria di 200 miglia. Una saggia politica comunitaria nel settore della conservazione e della gestione delle risorse marine esige quindi che la Commissione, in mancanza di una normativa comunitaria di vasta portata, sia almeno in grado di garantire che i provvedimenti unilaterali di ciascuno Stato membro non determinino un ingiustificato pregiudizio per gli interessi della Comunità e degli altri Stati membri. L'attivo intervento della Commissione è importante al fine di ridurre il più possibile le differenze fra le varie normative nazionali in materia di pesca. Affinché la Commissione possa adempiere questo compito, l'allegato VI della risoluzione dell'Aia stabilisce che lo Stato membro interessato, prima di adottare un provvedimento unilaterale in materia di conservazione delle risorse ittiche, deve cercare di ottenere l'approvazione della Commissione, che va consultata in tutte le fasi di tale procedimento. Ora, una siffatta *collaborazione* (cfr. sentenza della Corte nella causa 61/77, Commissione c/ Irlanda) implica una chiara e tempestiva informazione in merito ai provvedimenti progettati.

In proposito è irrilevante, contrariamente a quanto sostiene il Governo britannico, che si tratti dell'adozione di nuovi provvedimenti di conservazione ovvero unicamente dell'attuazione e del controllo sull'applicazione di un provvedimento limitativo della pesca, consentito dal diritto comunitario. Al riguardo si deve ricordare che l'allegato VI della risoluzione dell'Aia sancisce anzitutto il divieto di provvedimenti unilaterali. Di conseguenza, si deve necessariamente ammettere, come ho già sostenuto nelle conclusioni da me presentate per la causa Repubblica francese c/ Regno Unito (141/78), che nei casi eccezionali di violazione le norme intese a garantire gli interessi comunitari vanno interpretate estensivamente. Esse dovrebbero trovare sempre applicazione, anche se questa non appaia strettamente necessaria. Una tale necessità risulta già evidente in quanto si consideri l'interesse della Comunità a sapere come venga attuata la disciplina comunitaria e se i provvedimenti nazionali non vadano oltre quanto è necessario per il raggiungimento degli scopi della stessa. È per questo motivo che anche l'art. 4, n. 2, del regolamento n. 1779/77 stabilisce che «i controlli effettuati dagli Stati membri saranno oggetto di relazioni regolari alla Commissione».

Il suddetto obbligo d'informazione, che — tenuto conto delle precedenti considerazioni — sussiste necessariamente anche per i provvedimenti intesi soltanto al controllo dei cittadini dello Stato membro interessato, assume tanto maggiore importanza qualora, come nel caso di specie, la Commissione nutra il sospetto che i provvedimenti di uno Stato membro abbiano effetti discriminatori nei confronti di un altro Stato membro, e chieda perciò espressamente di essere informata sulle concrete modalità di un determinato sistema di licenze. Un sospetto del genere era stato fra l'altro già suscitato dal fatto che nell'«Agreement» del 23 lu-

glio 1977 il rilascio di licenze di pesca per le acque britanniche era subordinato al possesso della licenza per la zona di 12 miglia dall'Isola di Man. Inoltre, vi erano — senza entrare nei dettagli — vari altri indizi in base ai quali non si poteva escludere che ai battelli irlandesi venisse imposta una licenza anche per la pesca in acque britanniche. In tal senso deponeva anche la circostanza che non vi era alcun motivo di carattere biologico per fissare quote di cattura ai pescatori irlandesi *unicamente* nelle acque dell'Isola di Man, mentre *la stessa* specie ittica era insediata entro e fuori tali acque. Sotto questo aspetto, la fissazione di quote aveva ben poco senso. Ma, anche ammesso che gli irlandesi dovessero effettivamente essere sottoposti a quote di cattura solo nelle acque dell'Isola di Man, ciò costituiva una discriminazione rispetto ai pescatori britannici ed a quelli dell'Isola di Man, per i quali era stabilita una quota di cattura unica, tanto per le acque britanniche quanto per quelle dell'Isola di Man. Infine, neppure il telex 17 agosto 1978, col quale il Governo britannico cercava di ottenere dalla Commissione l'approvazione dei provvedimenti ch'esso intendeva adottare, di comune accordo con le autorità dell'Isola di Man, per disciplinare nel 1978 la pesca delle aringhe entro la zona di pesca britannica, nel Mare d'Irlanda, ivi comprese le acque che circondano l'Isola di Man, aveva apportato alcun chiarimento su questo complesso di problemi. Vi si diceva, infatti, che ai battelli del Regno Unito, in ragione della loro tradizionale attività di pesca nella zona, sarebbero state rilasciate 120 licenze, come pure che il Governo britannico avrebbe concesso licenze per acque diverse da quelle adiacenti all'Isola di Man, e precisamente ai battelli già in possesso della licenza per la pesca nelle acque adiacenti all'Isola di Man. Vi si indicava inoltre che sarebbe stato autorizzato lo sbarco del pesce solo in determinati porti, senza peraltro precisare quali fossero questi porti. Il telex non conteneva però alcuna indicazione quanto alle condizioni per il rilascio delle licenze ai pescatori irlandesi, titolari di diritti di pesca nelle acque dell'Isola di Man.

Già da questi accenni risulta che il Governo del Regno Unito ha violato l'obbligo di collaborazione con la Commissione, derivante dall'allegato VI della risoluzione dell'Aia, per non aver fornito alla stessa Commissione informazioni sufficientemente chiare in merito ai provvedimenti da esso adottati nel 1977 e nel 1978.

Per gli stessi motivi risulta fondato anche l'addebito relativo alla violazione dell'art. 3 del regolamento n. 101/76, che impone a ciascuno Stato membro l'obbligo di notificare agli altri Stati membri e alla Commissione le modifiche che intenda apportare al regime di pesca stabilito a norma dell'art. 2 del regolamento. Poiché quest'obbligo di notifica è manifestamente basato su ragioni analoghe a quelle cui è informato l'allegato VI della risoluzione dell'Aia, tutte le considerazioni da me fatte a proposito di quest'ultimo valgano anche per il suddetto art. 3. Ciò che si deve ritenere nel presente contesto è unicamente il fatto che *tutti* gli altri Stati membri devono essere informati di *tutte* le modifiche progettate. L'istituzione del sistema delle licenze, con i due decreti britannici del 1977, rappresentava in ogni caso una modifica rispetto al regime precedente, e sotto questo profilo è irrilevante ch'essa dovesse o meno qualificarsi come un provvedimento di conservazione. Ora, di tale modifica non tutti gli altri Stati membri erano stati informati.

2. Dopo queste considerazioni relative al procedimento prescritto dal diritto comunitario, passerò all'esame delle censure riguardanti la sostanza dei provvedimenti adottati dal Governo del Regno Unito.

Vorrei cominciare dalle critiche che mi sembrano chiare, tanto in fatto quanto in diritto.

a) Al Governo del Regno Unito si fa carico, fra l'altro, di aver fissato unilateralmente, come veniva annunciato con telex 17 agosto 1978, per il periodo dell'alta stagione di pesca che va dalla metà di agosto fino all'incirca alla fine di settembre, quote di cattura che non coincidevano con quelle proposte dalla Commissione nel 1978 e per le quali, inoltre, gli altri Stati membri non avevano espresso il proprio consenso. Anche qualora avesse potuto basarsi sulla raccomandazione del Consiglio internazionale per l'esplorazione del mare, il Governo britannico non aveva tuttavia il diritto di fissare a suo arbitrio quote di cattura per altri Stati membri. Nella misura in cui hanno la facoltà di adottare provvedimenti unilaterali, gli Stati membri sono vincolati non solo dall'art. 5 del Trattato CEE, ma anche dall'allegato VI della risoluzione dell'Aia, ai sensi del quale il Governo del Regno Unito era in particolare tenuto a consultare la Commissione prima di imporre una quota di cattura ai pescherecci irlandesi; esso avrebbe dovuto inoltre stabilire per questi ultimi una quota maggiore di quella fissata per il 1977 e in precedenza.

A ciò il Governo del Regno Unito oppone che lo «Advisory Committee on Fishery Management» del Consiglio internazionale per l'esplorazione del mare aveva raccomandato, nel maggio 1978, di ridurre da 12 500 a 9 000 tonnellate il volume globale di catture permesse nel Mare d'Irlanda per il 1978. Il Governo britannico aveva prospettato al Consiglio, fra l'altro in una nota del 20 luglio 1978, la necessità e l'urgenza di una siffatta riduzione. Poiché, tuttavia, nella successiva riunione del Consiglio era stato impossibile mettersi d'accordo per una ulteriore politica comune della pesca, il Governo britannico e le autorità dell'Isola di Man si erano adoperati, dal canto loro, per limitare a 9 000 tonnellate il quantitativo delle catture nelle acque territoriali britanniche per il 1978. A tal fine, era stata fissata una quota di catture unicamente per i pescherecci britannici e per quelli dell'Isola di Man, ma non per i battelli degli altri Stati membri. Nel fissare la quota di 8 100 tonnellate, ci si era basati sulla struttura tradizionale della pesca nel Mare d'Irlanda, presa in considerazione anche nel regolamento del Consiglio n. 1779/77. Questi provvedimenti erano stati portati a conoscenza della Commissione, il 17 agosto 1978, mentre veniva formalmente chiesta l'approvazione ai sensi dell'allegato VI della risoluzione dell'Aia. L'allegato VII della stessa risoluzione contiene soltanto una dichiarazione d'intenti, che non può influire sulla legittimità di provvedimenti nazionali transitori.

Nel valutare queste tesi contrapposte, va anzitutto osservato che l'argomento del Governo britannico, secondo cui le quote di cattura da esso fissate riguardavano solo i propri pescatori e quelli dell'Isola di Man, non può giustificare il comportamento dello stesso Governo. Ciò si desume già dal fatto che questo riservava 8 100 tonnellate ai propri pescatori e a quelli dell'Isola di Man, mentre il volume globale di catture permesse veniva contemporaneamente ridotto da 12 500 a 9 000 tonnellate, il che corrisponde ad una ripartizione in misura del 90 % per i

pescatori nazionali e del 10 % complessivo per i pescatori irlandesi, francesi ed olandesi. Questo rapporto percentuale era bensì alla base — in proposito si deve dar ragione al Governo britannico — anche della ripartizione delle quote di cattura stabilita nel regolamento del Consiglio n. 1779/77, ma il Consiglio era allora partito dal presupposto di un volume globale di catture permesse pari a 13 200 tonnellate. Secondo la proposta della Commissione 17 ottobre 1977 (COM 77/524), partendo da un volume globale di catture permesse di 12 500 tonnellate, per i pescatori del Regno Unito e dell'Isola di Man era previsto, per il 1978, solo il 74,2 % mentre il restante 25,2 % avrebbe dovuto essere riservato ai pescatori irlandesi, francesi ed olandesi. In particolare, per l'Irlanda era stabilita una quota del 17 % rispetto al 7,6 % dell'anno precedente, per la Francia una quota del 2,9 % rispetto all'1,5 %, e per i Paesi Bassi una quota del 5,7 % rispetto allo 0,83 %. In merito alla suddetta ripartizione, nel preambolo della proposta della Commissione è detto che:

«considerando che il quantitativo globale di catture che possono essere effettuate dagli Stati membri deve essere ripartito in modo equo; che per la ripartizione è quindi importante tener conto delle esigenze vitali e delle possibilità di sviluppo economico delle popolazioni costiere, che dipendono in particolar modo dalla pesca e dalle industrie connesse . . .».

Da questa formula, che si richiama indirettamente all'allegato VII della risoluzione dell'Aia, risulta in modo particolarmente chiaro che l'assegnazione delle quote era basata su criteri economici e sociali. Come abbiamo già visto, provvedimenti del genere possono essere logicamente adottati soltanto dalla Commissione nell'ambito di una politica comune, non già dagli Stati membri, in un contesto puramente unilaterale, al di fuori di ogni intervento della Commissione.

Poiché la Commissione non aveva approvato i provvedimenti britannici, la fissazione unilaterale di quote di cattura da parte del Governo del Regno Unito deve considerarsi un comportamento contrastante col Trattato, senza che sia necessario accertare inoltre se l'allegato VII della risoluzione dell'Aia sia vincolante solo per le istituzioni comunitarie ovvero anche per gli Stati membri. A parte questo, la Commissione, alla quale l'approvazione era stata chiesta solo 4 giorni prima dell'entrata in vigore del regime di cui trattasi, non aveva avuto alcuna possibilità, in detto spazio di tempo comprendente anche un fine-settimana, di emettere tempestivamente il proprio parere.

b) Al fatto che il volume globale di catture permesse fosse stato ridotto a 9 000 tonnellate si ricollega anche l'altro addebito formulato nei confronti del Regno Unito, e cioè quello secondo cui con l'anticipare al 24 settembre 1978 la chiusura della pesca il Governo britannico avrebbe escluso dalla zona in questione i pescatori di altri Stati membri che tradizionalmente esercitavano la propria attività nelle relative acque dopo tale data, mentre i pescatori britannici e quelli dell'Isola di Man vi pescavano tradizionalmente prima della stessa data. Detta chiusura anticipata, non imposta da motivi di carattere biologico, aveva perciò danneggiato in particolare i pescatori francesi ed olandesi.

Il Governo britannico osserva in proposito che il Consiglio internazionale per l'esplorazione del mare aveva raccomandato la riduzione a 9 000 tonnellate già dal maggio 1978. Poiché all'epoca considerata tale quantitativo era stato raggiunto, la chiusura era apparsa oppor-

tuna e necessaria. Infine, lo «Irish Sea Herring (Prohibition of Fishing) Order 1978» sanciva il divieto di pesca per tutti i pescatori, senza riguardo alle nazionalità, e non era quindi discriminatorio.

A ciò si può tuttavia obiettare che il Consiglio internazionale per l'esplorazione del mare non aveva raccomandato alcuna data precisa per la chiusura delle acque in questione. Di conseguenza, anche la Commissione, nella proposta di regolamento per il 1978, aveva rinunziato a ridurre, nella stagione di pesca in corso, il già previsto volume globale di catture permesse da 12 500 a 9 000 tonnellate. Senza che sia necessario soffermarsi sulla necessità e sull'opportunità di stabilire unilateralmente tale riduzione, si può comunque constatare che il Regno Unito, disponendo la chiusura della pesca dal 24 settembre 1978 alla fine dell'anno, procedeva di fatto ad una ripartizione delle quote di cattura fra i propri pescatori e quelli degli altri Stati membri. Ciò si desume abbastanza chiaramente dalle cifre relative al 1978 comunicate alla Corte dallo stesso Governo britannico. Sul pescato complessivo, pari a 8 458 tonnellate, la quota dei pescatori del Regno Unito e dell'Isola di Man era del 90,6 %. Fino a quel momento, i pescatori irlandesi avevano pescato solo il 7,21 %, i francesi l'1,03 % e gli olandesi l'1,16 % del totale. Queste percentuali, che corrispondono all'incirca a quelle previste dal Consiglio nel regolamento n. 1779/77, ma non a quelle previste dalla Commissione per il 1978, mostrano chiaramente che la chiusura della pesca in quel momento aveva gli effetti di una unilaterale ripartizione delle quote di cattura, cui — come ho già dimostrato — non si sarebbe dovuto procedere senza l'approvazione della Commissione. In questo contesto non si deve dimenticare che i pescatori britannici e quelli dell'Isola di Man esercitavano la pesca già dal febbraio e, dopo una breve interruzione, dalla metà di maggio nelle acque considerate, mentre i pescatori degli altri Stati membri esaurivano di regola le loro relativamente modeste quote nell'ultima settimana di settembre e nel periodo successivo al 19 novembre. Ora, il Governo britannico anticipava la chiusura della pesca nelle acque di cui trattasi, avendo constatato, in base al sistema delle licenze, che i propri pescatori avevano già pescato press'a poco il 90 % del volume globale. È in tal senso che la chiusura della pesca dal 24 settembre alla fine dell'anno, non raccomandata in questa forma dal Consiglio internazionale per l'esplorazione del mare, aveva effetti discriminatori a danno dei pescherecci degli altri Stati membri.

c) Restano quindi da esaminare le censure riferentesi agli effetti che il sistema delle licenze istituito nel Regno Unito avrebbe avuto in particolare sull'attività dei pescatori irlandesi nelle acque soggette alla giurisdizione britannica. Tuttavia, ritengo che, per la maggior parte, gli addebiti formulati su questo punto non siano sufficientemente provati.

Ciò vale anzitutto per la tesi secondo cui i pescatori irlandesi, se avessero richiesto, in base ai propri tradizionali diritti di pesca, una licenza per la pesca delle aringhe nell'ambito della zona di 12 miglia dell'Isola di Man, sarebbero stati automaticamente soggetti anche ad una quota di cattura per lo stesso tipo di pesca in acque britanniche. Non è quindi accertato neppure il fatto ch'essi fossero posti nell'alternativa di accettare l'imposizione di tale quota o di perdere i loro

diritti tradizionali di pesca. Né è provato, mi pare, che ai pescatori irlandesi fosse impedito, in mancanza della licenza, di scaricare nell'isola di Man le aringhe pescate al di fuori della zona di 12 miglia dall'isola stessa.

Per quanto riguarda le disposizioni relative alla zona di 12 miglia che circonda l'Isola di Man, rimando anzitutto all'art. 227, n. 5, lett. c), del Trattato CEE, nella versione di cui all'art. 26, n. 3, dell'Atto di adesione, che stabilisce:

«Le disposizioni del presente Trattato sono applicabili alle Isole Normanne ed all'Isola di Man soltanto nella misura necessaria per assicurare l'applicazione del regime previsto per tali isole dal trattato relativo all'adesione di nuovi Stati membri alla Comunità economica europea e alla Comunità europea dell'energia atomica, firmato il 22 gennaio 1972».

Nel protocollo n. 3 dell'Atto di adesione, concernente le Isole Normanne e l'Isola di Man, trova concreta espressione il principio secondo cui i trattati si applicano a detti territori, dipendenti dalla corona britannica, ma non facenti parte del Regno Unito, soltanto in quanto ciò sia necessario per attuare il regime definito nello stesso protocollo. Quest'ultimo ha in primo luogo lo scopo di evitare deviazioni di traffico, pur salvaguardando gli stretti rapporti economici fra le isole e la piattaforma britannica. Per i prodotti agricoli e per i relativi prodotti trasformati, che costituiscono oggetto di uno speciale regime di scambi, l'art. 1, n. 2, 2° comma, del protocollo stabilisce che:

«Sono pure applicabili le disposizioni della regolamentazione comunitaria, in particolare quelle dell'atto di adesione, necessarie per permettere la libera circolazione e il rispetto di normali condizioni di concorrenza negli scambi di tali prodotti».

Secondo l'art. 100 dell'Atto di adesione, devono rimanere in via di principio impregiudicati i diritti tradizionali di pesca esistenti alla data del 31 gennaio 1971.

Ora, abbiamo appreso che già nel 1964, e quindi prima dell'adesione della Gran Bretagna alla Comunità, il Governo britannico ha riconosciuto all'Isola di Man una zona di pesca di 12 miglia. Perciò — su questo tutti i partecipanti al presente procedimento sembrano essere d'accordo — i pescatori degli altri Stati membri, ad eccezione degli irlandesi, non esercitavano la pesca in detta zona. Se, quindi, i pescatori irlandesi sono stati sottoposti, per tale zona, ad un sistema di licenze non si può dire ch'essi fossero discriminati rispetto ai pescatori britannici, in quanto per questi ultimi vigeva lo stesso regime. Né alcuna discriminazione si è verificata nei confronti di pescatori francesi ed olandesi, come sostiene — giustamente, a mio avviso — il Governo britannico, in quanto essi non avevano alcun diritto di pescare nella zona in questione.

Resta perciò da chiarire unicamente se l'imposizione dell'obbligo di scaricare soltanto nei porti del Regno Unito e dell'Isola di Man indicati nelle licenze il pesce pescato in detta zona sia in contrasto col principio della libera circolazione delle merci, garantito dal Trattato CEE, ai sensi del protocollo n. 3 dell'Atto di adesione, anche per l'Isola di Man.

Il Governo britannico sostiene che tale questione va risolta negativamente, in quanto l'imposizione dell'obbligo in parola era un provvedimento necessario al

fine di controllare il rispetto delle misure di conservazione, per cui le autorità dell'Isola di Man avevano competenza esclusiva. Ritengo che nella fattispecie non sia indispensabile pronunziarsi in merito al se, trattandosi di semplici provvedimenti di conservazione, che non rientrano nella libera circolazione delle merci, le autorità dell'Isola di Man avessero competenza esclusiva. Mi limiterò invece a constatare che l'imposizione dell'obbligo di scarico in determinati porti non riguarda soltanto le condizioni di «produzione», ma influisce anche sulla vendita e, di conseguenza, sulla libera circolazione delle merci. Poiché in questa materia trova applicazione il diritto comunitario, i provvedimenti di cui trattasi non avrebbero dovuto essere adottati senza l'approvazione della Commissione.

III — Sull'estensione della «riserva» del merluzzo norvegese (Norway Pout Box)

Su questo punto, la Corte deve accertare se, ed eventualmente a quali condizioni, il Regno Unito avesse la facoltà di estendere unilateralmente — col decreto intitolato «Norway Pout (Prohibition of Fishing) (No. 3) (Variation) Order 1978» — di 2 gradi di longitudine verso est, per determinati periodi, nell'ambito delle acque soggette alla sua giurisdizione, la cosiddetta «riserva» del merluzzo norvegese nella quale vigeva un provvisorio divieto di pesca per la specie ittica in questione.

Nella zona di cui trattasi, i pescatori britannici esercitano prevalentemente la pesca degli eglefini e dei merlani, destinati all'alimentazione umana. Il merluzzo norvegese, un piccolo pesce non adatto al consumo umano, viene pescato in questa zona soprattutto dalla flotta da pesca danese, con reti a maglie strette, a scopo di ulteriore trasformazione industriale. La pesca con reti a maglie strette ha come conseguenza il fatto che vengono sbarcate, come catture accessorie, anche notevoli quantità di pesci delle specie sopra menzionate non ancora giunti al completo sviluppo, il che porta ad una riduzione delle specie ittiche prevalentemente ricercate dai pescatori britannici.

La Commissione ed i Governi olandese e francese sostengono perciò che l'unilaterale estensione della «riserva» del merluzzo norvegese, per la quale vige, durante i periodi considerati, il divieto di cattura di *questo* pesce, non costituisce un provvedimento di conservazione, poiché nessuna delle popolazioni ittiche di cui trattasi è in realtà minacciata. Col provvedimento controverso verrebbero in definitiva riservati dei vantaggi ai pescatori britannici ed ai loro acquirenti, a scapito della flotta da pesca danese. Ora, la composizione dei vari interessi degli Stati membri considerati è una questione di politica economica, di esclusiva competenza della Comunità. Con l'emanare le disposizioni contestate, il Regno Unito ha anticipato una decisione che avrebbe potuto essere adottata solo sul piano comunitario, in base ad una proposta della Commissione. Il provvedimento britannico ha avuto inoltre ripercussioni negative sui rapporti esterni della Comunità, perché questa è stata costretta a rinegoziare accordi in materia con la Norvegia e le Færøer. Tuttavia, anche qualora nell'estensione della «riserva» del merluzzo norvegese si volesse ravvisare un provvedimento di tutela delle risorse biologiche del mare, non sarebbero comunque soddisfatte le condizioni di legittimità poste dall'allegato VI della risoluzione dell'Aia e dalla dichiarazione del Consiglio 30-31 gennaio 1978, nonché dalla giurisprudenza della Corte.

Secondo il Governo del Regno Unito, l'estensione della «riserva» del merluzzo norvegese costituisce invece un vero e proprio provvedimento di conservazione. Misure del genere non dipendono dal fatto che una determinata specie ittica sia minacciata di estinzione, ma devono invece essere adottate per garantire il maggiore sfruttamento possibile dei fondali. Ora, la limitazione della pesca di merluzzo norvegese a scopi industriali fa sì che un gran numero di eglefini e di merlani raggiunga l'età della «riproduzione» e che perciò, negli anni a venire, possa aversi un maggiore volume globale di catture permesse. Il provvedimento è inoltre basato su raccomandazioni formulate negli ambienti scientifici quanto alla tutela delle popolazioni ittiche in questione, e in particolare sulle relazioni del Consiglio internazionale per l'esplorazione del mare. Il fatto che una limitazione della pesca incida su una determinata industria di trasformazione in misura maggiore che su un'altra non implica che, perciò, non si tratti di un provvedimento di conservazione. Al contrario, qualsiasi effettivo provvedimento di conservazione è naturalmente, al tempo stesso, un provvedimento di carattere economico. L'estensione della «riserva» del merluzzo norvegese non ha neppure portato a difficoltà degne di rilievo, poiché gli accordi in materia con la Norvegia e le Færøer non erano stati ancora formalmente approvati dal Consiglio.

Nel valutare la legittimatà dell'estensione della «riserva» del merluzzo norvegese ricordo ancora una volta, con riferimento a quanto ho detto a proposito della zona di pesca di Mourne, che al momento dell'entrata in vigore del provvedimento in questione, cioè nel settembre 1978, la politica della pesca entro la fascia di 200 miglia era, in via di principio, di competenza della Comunità. Durante il periodo transitorio di cui all'art. 102 dell'Atto di adesione gli Stati membri avevano soltanto poteri derivanti dal diritto comunitario, ed eventualmente anche l'obbligo di emanare provvedimenti di *tutela* per la conservazione delle risorse biologiche del mare, qualora la Comunità non avesse agito o non potesse più agire in questo campo. Com'è stato sottolineato dalla Corte nella causa Kramer, i provvedimenti intesi a limitare la pesca, nonché la possibilità di emanare siffatti provvedimenti, costituiscono parte integrante del sistema istituito dai regolamenti relativi all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca; tuttavia, le ripercussioni di tali provvedimenti, di cui la stessa disciplina comunitaria ha tenuto conto già in partenza non possono essere assimilate alle perturbazioni — contrarie al diritto comunitario — provocate da provvedimenti nazionali avulsi dagli obiettivi di una normativa comunitaria e quindi illegittimi. I provvedimenti protettivi ammessi sono, secondo la suddetta sentenza, soltanto quelli «indispensabili per consentire in avvenire lo sfruttamento ottimale e costante delle risorse ittiche» e che incidano «il meno possibile sul funzionamento di detta organizzazione».

La soluzione della questione relativa al se le misure che limitano la produzione agricola ostacolino o meno gli scambi fra gli Stati membri dipende — secondo la sentenza Kramer — dal sistema globale istituito dalla normativa comunitaria di base nel settore interessato e dagli obiettivi perseguiti da tale normativa. A tal fine, si deve tener conto tanto della natura del prodotto in questione, quanto delle relative «condizioni di produzione». Ho già illustrato la normativa comunita-

ria di base che si concreta in particolare nel regolamento n. 101/76, nell'allegato VI della risoluzione dell'Aia e nella dichiarazione del Consiglio 30-31 gennaio 1978, nonché nella giurisprudenza da me richiamata. Ammesso che ricorrano i presupposti sostanziali ivi stabiliti, lo Stato membro interessato dovrà inoltre cercare di ottenere l'approvazione della Commissione, che dev'essere consultata in tutte le fasi del procedimento. Questo presupposto di cattere procedurale è inteso a garantire che non venga trascurato nessun punto essenziale e che la disciplina nazionale non contenga alcun ulteriore elemento inammissibile. Se però non sono soddisfatte le condizioni sostanziali stabilite dalla disciplina comunitaria di base, si avrà una limitazione degli scambi fra Stati membri, che non potrà essere decisa unilateralmente, bensì, al massimo, con l'*espressa* approvazione della Commissione. In tal caso, lo Stato membro interessato non potrà mettere in vigore le misure progettate senza che queste siano state approvate dalla Commissione. Quest'obbligo risulta, come hanno sottolineato la Commissione e le indicate parti intervenienti, dall'art. 5, 2° comma, del Trattato, secondo cui gli Stati membri si astengono da qualsiasi misura «che rischi di compromettere la realizzazione degli scopi del presente Trattato».

Se ora prendiamo in considerazione le esigenze del diritto comunitario, non mi sembra necessario stabilire se l'estensione della «riserva» del merluzzo norvegese costituisca un provvedimento di conservazione ovvero un provvedimento di carattere economico. Tutti gli interessati sono concordi nel ritenere che, all'epoca considerata, le popolazioni ittiche nella zona in questione non corressero alcun pericolo di estinzione. Così pure, è incontestato che, in quel momento, nella suddetta zona si aveva uno sfruttamento eccessivo, nel senso che veniva pescata, come cattura accessoria, una eccessiva quantità di pesci non ancora sviluppati, delle specie adatte all'alimentazione umana. Sotto questo aspetto, il Governo britannico non ha torto nel sostenere che il regime in questione riduceva queste catture accessorie, e perciò, a lunga scadenza, serviva a garantire lo sfruttamento ottimale delle risorse ittiche per l'alimentazione umana. Ciò non significa, tuttavia, che l'estensione della suddetta «riserva» vada considerata come un provvedimento di conservazione *consentito dal diritto comunitario.*

Provvedimenti unilaterali sono ammessi soltanto qualora siano indispensabili ed opportuni, nel senso che in mancanza di *concrete* misure protettive sia messa in pericolo la ricostituzione di determinate popolazioni ittiche e quindi compromesso anche l'approvvigionamento dei consumatori. Questo non si verificava al momento dell'emanazione del provvedimento britannico. In primo luogo, nessuna delle specie ittiche in questione era minacciata di estinzione. Nella relazione presentata in materia dal Consiglio internazionale per l'esplorazione del mare nel 1977 è contenuta, è vero, un'analisi delle possibili conseguenze del variare dell'estensione della riserva del merluzzo norvegese, ma non viene formulata alcuna raccomandazione relativa all'imposizione di un divieto di pesca per detta specie. Né tale raccomandazione — contrariamente a quanto ritiene il Governo britannico — risulta in modo univoco dalla relazione presentata nel 1978 dall'«Advisory Committee on Fishery Management» in seno al Consiglio internazionale per l'esplorazione del mare e nella quale non si fa menzione della «riserva» del merluzzo norvegese. Nella relazione per il 1979, infine, il suddetto Consiglio si dichiara espressamente incompetente ad

emettere raccomandazioni in merito a tale «riserva» finché non esistano seri problemi di conservazione per il locale patrimonio di eglefini e di merlani.

Inoltre, dalle proposte presentate in materia dalla Commissione al Consiglio risulta che l'estensione della «riserva» del merluzzo norvegese non era neppure conforme agli interessi della Comunità. In nessuna di tali proposte viene presa esclusivamente e autonomamente in considerazione l'estensione di tale «riserva». Per evitare qualsiasi discriminazione e qualsiasi distorsione della concorrenza fra i vari Stati membri, come è detto nel preambolo di tali proposte, la Commissione contemplava, fra l'altro nella sua ultima proposta (COM 78/7 def.) del 16 gennaio 1978, tre diverse misure per evitare lo sfruttamento eccessivo del patrimonio di eglefini e di merlani, vale a dire il divieto di pesca del merluzzo norvegese con reti a maglie strette, la fissazione di un massimo del 10 % di catture accessorie sul volume complessivo delle catture e l'attribuzione di quote per gli eglefini e i merlani. Queste misure dovevano essere attuate, come si desume dalle stesse proposte e come è stato ribadito in questa sede dalla Commissione, per contemperare per quanto possibile, in modo equilibrato, gli interessi economici delle industrie della pesca, legate a questo settore, dei vari Stati membri. Tale compito, tuttavia, può essere assolto — come ho già messo in rilievo — solo mediante un atto comunitario che tenga conto degli interessi economici e sociali di tutti gli Stati membri considerati, non già tramite un unilaterale provvedimento nazionale.

L'estensione della «riserva» del merluzzo norvegese porta non soltanto all'aumento dell'attività di *una* industria della pesca, bensì, contemporaneamente, in una determinata zona e in determinati periodi, all'emarginazione di un'*altra* industria della pesca, in quanto favorisce dal punto di vista economico i pescatori che dedicano la propria attività al pesce destinato all'alimentazione, a danno di quelli che esercitano la pesca a scopi industriali. Infine, il carattere politico-economico del provvedimento viene messo specialmente in luce dalla circostanza che sia il Governo britannico sia il Governo danese hanno prodotto in causa un'ampia documentazione in materia di perdite e profitti delle industrie interessate, documentazione che, d'altronde, non mi sembra di dover esaminare nei dettagli.

Ad un diverso risultato non si può giungere neppure — contrariamente a quanto ritiene il Governo del Regno Unito — in base al fatto che la Commissione abbia approvato il «Norway Pout (Prohibition of Fishing) (No. 3) Order 1977». Questo provvedimento nazionale prorogava soltanto per un breve periodo, sino alla fine del 1977, la precedente disciplina comunitaria, secondo cui la «riserva» del merluzzo norvegese si estendeva fino al meridiano 0 (cfr. regolamento n. 2243/77). Tale proroga era stata inoltre proposta dalla Commissione stessa, il 24 ottobre 1977 (COM 77/546), senza che fosse tuttavia prevista l'estensione al 2° grado di longitudine.

Il carattere indispensabile dell'estensione della «riserva» del merluzzo norvegese, in quanto provvedimento di conservazione del patrimonio di eglefini e di merlani nella zona in questione, risulta dubbio anche in base a varie altre circostanze di fatto. Mi limiterò a ricordare che, nella riunione tenuta dal Consiglio nel gennaio 1978, otto Stati membri si erano dichiarati favorevoli alla prescrizione di reti a maglie più larghe, per ovviare al rischio di spopolamento ittico, mentre il Regno Unito — non si sa per quali motivi — si pronunciava contro tale provvedimento. Se fosse stato vera-

mente convinto della inderogabile necessità di misure protettive, il Governo britannico avrebbe potuto almeno acconsentire a questa soluzione, anche ammesso che le dimensioni proposte per le maglie non fossero a suo avviso sufficienti per tutelare pienamente le popolazioni ittiche di cui trattasi.

Si deve pure menzionare il fatto che gli altri otto Stati membri, dopo la suddetta riunione del Consiglio, riducevano dal 20 al 10 %, conformemente alle proposte della Commissione, il massimo di catture accessorie nella pesca a scopi industriali. Senza attendere i risultati di questa misura, e cioè senza che fosse stata dimostrata la necessità di una misura diversa, il Regno Unito notificava fin dal luglio dello stesso anno l'adozione di un provvedimento ancora più drastico.

È certo, dunque, che l'unilaterale estensione della «riserva» del merluzzo norvegese non era opportuna né indispensabile e che, tenuto conto di quanto ho già detto, per la legittima entrata in vigore di un provvedimento del genere, sarebbe stata necessaria l'*espressa* approvazione della Commissione. Poiché, com'è noto, tale approvazione non è stata data, si può concludere che, già per questo semplice motivo, è giustificato constatare una violazione del diritto comunitario.

Posso perciò evitare di dilungarmi nell'esame delle altre censure.

In particolare, sembra essere fondata quella secondo cui il Regno Unito, estendendo la «riserva» del merluzzo norvegese, sarebbe venuto meno ai suoi obblighi di diritto comunitario, in quanto avrebbe in pratica costretto la Comunità a rinegoziare gli accordi in materia di pesca con la Norvegia e le Færøer. In proposito basta dire che, nel settore della politica della pesca, soltanto la Comunità può assumere ed adempiere — con effetto per l'intera sfera in cui vige l'ordinamento comunitario — impegni nei confronti degli Stati terzi (cfr. sentenza 31 marzo 1971, causa 22/70, Commissione c/ Consiglio, Racc. 1971, pag. 263). A norma dell'art. 5, 2° comma, del Trattato CEE, gli Stati membri debbono astenersi da qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione degli scopi dello stesso Trattato. Come ha dichiarato la Commissione, la Comunità è stata costretta a rinegoziare gli accordi fino ad allora conclusi non la Norvegia e le Færøer. Contrariamente a quanto ritiene il Governo britannico, nel presente contesto è irrilevante che gli accordi fossero già stati o meno formalmente approvati dal Consiglio, mentre è decisivo unicamente il fatto che fra le parti contraenti esistesse la concorde volontà di dar loro effettiva attuazione.

Si deve poi convenire con la Commissione e col Governo danese, nel senso che il provvedimento controverso, non essendo obiettivamente giustificato, dà luogo ad una illecita discriminazione nei confronti della flotta da pesca danese. Come abbiamo visto, a causa dell'estensione della «riserva» del merluzzo norvegese, i battelli danesi che si dedicano alla pesca di questa specie ittica vengono esclusi dai loro tradizionali fondali, situati nell'ambito delle acque soggette alla giurisdizione britannica, mentre il provvedimento non esplica gli stessi effetti nei confronti dei pescherecci britannici, che, in questa zona, esercitano principalmente la pesca degli eglefini e dei merlani. Anche queste forme di discriminazione dissimulata, che di fatto, attraverso l'applicazione di criteri diversi da quello

della nazionalità, portano allo stesso risultato delle discriminazioni palesi, sono inammissibili alla stregua del principio della parità di trattamento, che fa parte del diritto comunitario.

Per completezza, dirò infine che il «Norway Pout (Prohibition of Fishing) (No. 3) (Variation) Order 1978», decreto col quale si procedeva all'estensione della zona di cui trattasi, non fissa alcun termine e, quindi, non può essere qualificato come provvedimento transitorio. Secondo il Governo britannico, tale qualificazione sarebbe invece esatta, in quanto, data la preminenza del diritto comunitario, il diritto interno va comunque disapplicato in caso di emanazione di un atto comunitario nella stessa materia.

Se venisse accolto questo argomento, tutti i provvedimenti nazionali emanati in materie di competenza comunitaria, senza alcun limite temporale, dovrebbero essere qualificati provvedimenti transitori, in quanto vigenti solo fino a che venga adottata una disciplina comunitaria. Una siffatta interpretazione renderebbe inutile l'esigenza, posta dal diritto comunitario, che i provvedimenti nazionali vengano subordinati ad un termine o vengano qualificati transitori. Per questo motivo, come pure per ragioni attinenti alla certezza del diritto, si deve a mio avviso ritenere che i provvedimenti adottati dai singoli Stati membri nel settore della politica della pesca, in via di principio riservato alla competenza della Comunità, devono essere espressamente subordinati ad un termine di scadenza o essere qualificati come transitori.

Di conseguenza, poiché nella fattispecie non erano soddisfatte le condizioni poste dal diritto comunitario, l'unilaterale estensione della «riserva» del merluzzo norvegese avrebbe potuto essere attuata soltanto con l'approvazione della Commissione. Già per questo motivo, senza che sia necessario prendere in esame l'ulteriore questione del se il Regno Unito abbia regolarmente consultato la Commissione in tutte le fasi del procedimento per l'adozione dell'atto di cui trattasi, va necessariamente constatata una violazione del diritto comunitario.

IV — Il ricorso proposto dalla Commissione dev'essere quindi accolto. Propongo perciò di dichiarare che il Governo del Regno Unito, per i motivi sopra indicati, à venuto meno agli obblighi impostigli dal diritto comunitario, in quanto

1. nella zona di pesca di Mourne

   a) non ha disposto la chiusura della pesca delle aringhe, nelle acque di tale zona soggette alla sovranità britannica, entro un termine adeguato dopo la scadenza dei provvedimenti comunitari di conservazione;

   b) anche dopo aver disposto detta chiusura per una parte della zona di pesca britannica, ha ammesso una deroga, limitata dal punto di vista temporale e quantitativo, al divieto di cattura delle aringhe per i battelli di lunghezza inferiore ai 35 piedi;

   c) in occasione dell'adozione dei suddetti provvedimenti non ha regolarmente e tempestivamente adempiuto gli obblighi di consultazione impostigli dal diritto comunitario;

2. nella zona di pesca della parte settentrionale del Mare d'Irlanda e dell'Isola di Man

   a) non ha sufficientemente informato la Commissione e gli altri Stati membri in merito al sistema delle licenze istituito per gli anni 1977 e 1978;

   b) mediante la riduzione da 12 500 a 9 000 tonnellate delle quote di cattura e anticipando al 24 settembre 1978 la chiusura della pesca delle aringhe in tale zona ha proceduto unilateralmente e senza l'approvazione della Commissione alla fissazione di quote di cattura;

   c) imponendo ai pescatori irlandesi, per la pesca delle aringhe nella zona di 12 miglia intorno all'Isola di Man, il possesso di una licenza collegata ad un obbligo di scarico del pesce su detta isola, ha ostacolato la libera circolazione delle merci;

3. con l'emanazione del «Norway Pout (Prohibition of Fishing) (No. 3) (Variation) Order 1978», entrato in vigore il 1° ottobre 1978, ha esteso unilateralmente e senza l'approvazione della Commissione la «riserva» del merluzzo norvegese.

In quanto parte soccombente, il Regno Unito dev'essere condannato anche a sostenere le spese del giudizio, ivi comprese quelle degli intervenuti.