

fronte ad esigenze urgenti di conservazione delle risorse alieutiche, ha presentato al Consiglio proposte che, pur se non adottate da questo, costituiscono il punto di partenza di un'azione comunitaria concertata.

4. In forza dell'art. 7 del Trattato CEE, i pescatori della Comunità devono avere, salve restando le deroghe regolarmente decise, pari accesso alle zone di pesca che rientrano nella giurisdizione degli Stati membri. Il Consiglio è il solo che possa determinare le modalità di questo accesso, secondo i procedimenti stabiliti dagli artt. 43, n. 2, 3° comma, del Trattato, e 102 dell'Atto d'adesione. Questa situazione giuridica non può venir modificata da provvedimenti adottati unilateralmente dagli Stati membri.
5. In una situazione caratterizzata dall'inazione del Consiglio e dalla permanenza in vigore, in linea di principio, dei provvedimenti di conservazione in atto alla scadenza del periodo contemplato dall'art. 102 dell'Atto d'ade-

sione, la decisione del Consiglio 25 giugno 1979 e le decisioni parallele, al pari delle esigenze inerenti alla salvaguardia, da parte della Comunità, dell'interesse comune e dell'integrità dei suoi poteri impongono agli Stati membri non solo l'obbligo di consultare la Commissione in modo circostanziato e richiedere lealmente la sua approvazione, ma anche il dovere di non adottare provvedimenti nazionali di conservazione in spregio di obiezioni, riserve o condizioni eventualmente formulate dalla Commissione.

6. Per essere conforme alle decisioni del Consiglio ed alla procedura stabilita dalla Risoluzione dell'Aia, la consultazione cui deve procedere il Governo di uno Stato membro prima di adottare dei provvedimenti di conservazione deve consentire alla Commissione di valutare tutte le conseguenze delle disposizioni progettate e di esercitare efficacemente la funzione di controllo attribuitale dall'art. 155 del Trattato CEE.

Nella causa 804/79,

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dai suoi consiglieri giuridici, sigg. Donald W. Allen e John Temple Lang, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussenburg presso il suo consigliere giuridico sig. Mario Cervino, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

ricorrente,

a sostegno della quale stanno in giudizio

LA REPUBBLICA FRANCESE, rappresentata dal sig. Gilbert Guillaume, direttore del servizio giuridico presso il ministero degli affari esteri, in qualità di

agente e, per la fase scritta, dal sig. Philippe Moreau-Defarges, consigliere presso la direzione del servizio giuridico presso il ministero degli affari esteri, in qualità di agente sostituto, con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'Ambasciata di Francia, 2, rue Bertholet,

e

L'IRLANDA, rappresentata dal sig. Louis J. Dockery, chief State solicitor, in qualità di agente assistito, per la fase orale, dal sig. James Lynch, assistant chief State solicitor, e dall'avv. Declan N. C. Budd, barrister del foro di Dublino, con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'Ambasciata d'Irlanda, 28, route d'Arlon,

intervenant,

contro

REGNO UNITO DI GRAN BRETAGNA E D'IRLANDA DEL NORD, rappresentato dal sig. R. D. Munrow, assistant Treasury solicitor, in qualità di agente, assistito dal Lord advocate, Lord Mackay of Clashfern, Q.C., e dall'avv. Peter G. Langdon-Davies, dell'Inner Temple, barrister, con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'Ambasciata del Regno Unito, 28, bd. Royal,

convenuto,

causa avente ad oggetto la declaratoria che, adottando ed applicando, nel 1979, determinati provvedimenti nazionali in materia di pesca d'alto mare, il Regno Unito è venuto meno agli obblighi che gli impone il Trattato CEE,

LA CORTE,

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

avvocato generale: G. Reischl;
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

In fatto

Gli antefatti, la procedura, le conclusioni, i mezzi e gli argomenti delle parti possono riassumersi come segue:

I — Gli antefatti

Il 20 ottobre 1970, il Consiglio delle Comunità, applicando in particolare gli artt. 42 e 43 del Trattato CEE, adottava il regolamento n. 2141/70, relativo all'attuazione di una politica comune delle strutture nel settore della pesca (GU n. L 236, pag. 1) e il regolamento n. 2142/70, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca (GU n. L 236, pag. 5).

L'atto relativo alle condizioni d'adesione e alle modifiche dei Trattati, allegato al «Trattato d'adesione» del 22 maggio 1972, agli artt. 98-103 contiene disposizioni riguardanti la pesca. In particolare, l'art. 102 stabilisce che il Consiglio, pronunciandosi su proposta della Commissione, determina, al più tardi dal sesto anno dopo l'adesione, le condizioni di esercizio della pesca onde garantire la protezione dei fondali e la conservazione delle risorse biologiche del mare.

Il 19 gennaio 1976, il Consiglio adottava il regolamento n. 100/76, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca (GU n. L 20, pag. 1) ed il regolamento n. 101/76, relativo all'attuazione di una politica comune della struttura nel settore della pesca (GU n. L 20, pag. 19). Il primo di questi due regolamenti abroga il regolamento n. 2142/70, il secondo abroga il regolamento n. 2141/70.

A norma dell'art. 1 del regolamento n. 101/76:

«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 per il coordinamento delle politiche delle strutture degli Stati membri in tale settore».

A norma dell'art. 2, n. 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 condizione di accesso e di sfruttamento dei fondali situati nelle acque di cui al comma precedente.»

Il n. 2, dell'art. 2, del regolamento n. 101/76 stabilisce che gli Stati membri comunicano agli altri Stati membri ed alla Commissione le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative che disciplinano il regime ch'essi applicano per l'esercizio della pesca nelle loro acque marittime nonché le disposizioni adottate

in ossequio all'obbligo di garantirvi la parità di condizioni d'accesso e di sfruttamento dei fondali; a norma dell'art. 3, gli Stati membri hanno l'obbligo di notificare agli altri Stati membri ed alla Commissione le modifiche che essi prevedono di arrecare al loro regime di pesca.

L'art. 4 del regolamento n. 101/76 dispone che:

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

Dette misure possono comprendere, in particolare, restrizioni riguardo alla pesca di alcune specie, a zone, periodi, metodi e strumenti di pesca.»

Nel corso della sessione del 30 ottobre 1976 tenutasi all'Aia, il Consiglio ha elaborato, e formalmente adottato il 3 novembre 1976, una risoluzione con cui si conviene che gli Stati membri, mediante un'azione concertata, avrebbero esteso dal 1° gennaio 1977 i limiti delle loro zone di pesca a 200 miglia al largo delle loro coste affaccianti sul Mare del Nord e sull'Atlantico del Nord.

Nella stessa occasione, il Consiglio si è dichiarato d'accordo (allegato VI alla risoluzione) con una dichiarazione della Commissione (in prosieguo: Risoluzione dell'Aia) del seguente tenore:

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

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

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

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

Il 18 febbraio 1977, il Consiglio emanava il regolamento n. 350, che definisce alcune misure interinali di conservazione e di gestione delle risorse ittiche (GU n. L 48, pag. 28).

Durante la sessione del 31 gennaio 1978, il Consiglio si è accordato sulla seguente dichiarazione (GU n. C 154, pag. 5):

«Il Consiglio delle Comunità europee 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.»

Il 19 dicembre 1978, il Consiglio adottava una decisione fondata sui Trattati, relativa alla attività ittiche esercitate nelle acque che rientrano nella sovranità o nella giurisdizione degli Stati membri ed

adottata in via provvisoria, in attesa dell'adozione di provvedimenti comunitari definitivi.

Con questa decisione, il Consiglio, in attesa della stipulazione di un accordo circa provvedimenti comunitari di conservazione e di gestione delle risorse ittiche e per le questioni connesse, e visto l'art. 102 dell'Atto d'adesione, nonché la necessità di tutelare le risorse biologiche e di mantenere relazioni adeguate con i paesi terzi in materia di pesca, adottava provvedimenti interinali, applicabili fino alla stipulazione di un accordo definitivo e, al più tardi, fino alla fine del marzo 1979. Questi provvedimenti interinali prescrivevano agli Stati membri di esercitare le loro attività ittiche in modo tale che i quantitativi di pesce catturato dai loro pescherecci durante il periodo interinale fossero in relazione con il tonnellaggio totale consentito (TAC) proposto dalla Commissione al Consiglio e con la quota del TAC attribuita ai paesi terzi nell'ambito degli accordi e delle convenzioni stipulate con essi dalla Comunità. Le catture effettuate nel periodo interinale dovevano venir imputate sui quantitativi che il Consiglio avrebbe in definitiva deciso di attribuire per il 1979.

Per quanto riguarda i provvedimenti tecnici di conservazione e di controllo delle risorse ittiche, gli Stati membri dovevano applicare gli stessi provvedimenti che applicavano il 3 novembre 1976, nonché altri provvedimenti adottati conformemente alle procedure ed ai criteri dell'allegato VI delle Risoluzioni del Consiglio del 3 novembre 1976 (Risoluzione dell'Aia).

Provvedimenti interinali identici sono nuovamente stati adottati dal Consiglio mediante decisione 9 aprile 1979, n. 383 (GU n. L 93, pag. 40) poi mediante decisione 25 giugno 1979, n. 590 (GU n. L 161, pag. 46); i provvedimenti interinali

che costituivano oggetto di quest'ultima decisione erano applicabili al massimo fino al 31 ottobre 1979.

In precedenza, con lettera 21 marzo 1979, il Governo del Regno Unito aveva comunicato alla Commissione che, non essendo stato raggiunto un accordo preventivo sul piano comunitario, esso intendeva dare applicazione, dal 1° giugno, a diversi provvedimenti nazionali in materia di pesca d'alto mare e sollecitava l'approvazione di detti provvedimenti conformemente alla Risoluzione dell'Aia. Questi provvedimenti riguardavano più particolarmente: l'aumento, in alcune zone di pesca, delle dimensioni delle maglie delle reti per la pesca del pesce bianco e la pesca degli scampi; la determinazione delle dimensioni minime da rispettare nella cattura di determinati tipi di pesce, tra cui il merlano; la determinazione della percentuale di catture accessorie tollerata nella pesca degli scampi; la determinazione della misura minima consentita per lo sbarco degli scampi.

Dopo un voluminoso scambio di corrispondenza e parecchie riunioni di consultazione, alla Commissione sono stati ufficialmente comunicati, da parte del Governo del Regno Unito in data 19 giugno 1979, cinque progetti e il 29 giugno 1979 è stato trasmesso un sesto progetto, in sostituzione di uno dei primi cinque, di norme disciplinanti la pesca d'alto mare, la cui entrata in vigore, nonostante le obiezioni della Commissione, era prevista al 1° luglio 1979. Nello stesso periodo sono inoltre stati resi noti alla Commissione determinati problemi sollevati dall'applicazione del regime delle licenze per la pesca dell'aringa nonché del programma mirante a salvaguardare le risorse di aringhe nelle acque dell'Isola di Man e del nord del Mare d'Irlanda.

Gli atti normativi contestati dalla Commissione, tanto per quel che riguarda la

competenza nazionale ad adottarli quanto per svariate loro disposizioni nonché per le modalità della loro adozione, erano: il Fishing Nets (North-East Atlantic) (Variation) Order 1979, S.I. n. 744; lo Immature Sea Fish Order 1979, S.I. n. 741; lo Immature Nephrops Order 1979, S.I. n. 742; il Nephrops Tails (Restrictions on Landing) Order 1979, S.I. n. 743; il Sea Fish (Minimum Size) Order (Northern Ireland) 1979, sostituito il 29 giugno 1979 dal Sea Fish (Minimum Size) (Amendment) Order (Northern Ireland) 1979, S.R. N.I. n. 235.

a) Il Fishing Nets (North-East Atlantic) (Variation) Order 1979 prescrive per la pesca delle specie tutelate di pesce bianco nella zona 2 della CPANE (Convenzione sulle società di pesca dell'Atlantico del Nord-Est) ad eccezione del Mar d'Irlanda, una larghezza di maglia minima di 75 mm per le reti a strascico a filo semplice e di 80 mm per le reti a strascico a filo doppio, mentre le dimensioni contemplate dal regolamento vigente della CPANE erano rispettivamente di 70 e 75 mm.

Lo stesso decreto porta la larghezza minima delle maglie delle reti per la pesca agli scampi da 55/60 mm a 75 mm per le reti a strascico a filo doppio e a 70 mm per le reti a filo semplice in tutta la zona 2 della CPANE. Esso stabilisce al 50 % il massimo delle catture accessorie di specie tutelate di pesce bianco; esso contiene pure determinate disposizioni di natura tecnica relative alla conformazione delle reti.

b) L'Immature Sea Fish Order 1979 stabilisce una dimensione minima per la cattura di diverse specie di pesce. Le sue disposizioni si applicano indistintamente a tutti i pescherecci operanti all'interno della zona di pesca del Regno Unito; è

prevista una deroga per le catture accessorie della pesca industriale.

c) L'Immature Nephrops Order 1979 stabilisce una dimensione minima di cattura, 25 mm, misurati sull'esoscheletro, il che corrisponde ad una lunghezza totale di 86 mm, per gli scampi sbarcati nel Regno Unito, e determina le modalità per la misurazione; esso vieta ai pescherecci stranieri di tenere a bordo, nelle acque del Regno Unito, scampi di dimensioni inferiori a quelle prescritte.

d) Il Nephrops Tails (Restrictions on Landing) Order 1979 vieta lo sbarco di code di scampi se superano le 290 per chilogrammo di peso allo sbarco.

e) Il Sea Fish (Minimum Size) (Amendment) Order (Northern Ireland) 1979 stabilisce, nelle acque irlandesi, la lunghezza minima di cattura per il merlano a 27 cm e per lo scampo a 25 mm misurati sull'esoscheletro.

Gli accordi elaborati nel 1979 tra il Governo del Regno Unito e quello dell'Isola di Man circa le condizioni per la pesca dell'aringa nelle acque settentrionali del Mare d'Irlanda, nell'ambito dello Herring (Irish Sea) Licensing Order 1977, S.I. n. 1388, e dello Herring (Isle of Man) Licensing Order 1977, S.I. n. 1389, secondo le informazioni della Commissione, comportavano discriminazioni a danno dei pescatori irlandesi, in particolare per effetto del regime delle licenze che autorizzavano la pesca entro la fascia di 12 miglia intorno all'Isola di Man e lo sbarco del pesce nell'isola, nonché per effetto delle restrizioni quantitative, con cui si fissavano quote per pescatore e per giornata di pesca.

Dopo un nuovo scambio di corrispondenza e nuove consultazioni, con lettera 6 luglio 1979 la Commissione promuoveva nei confronti del Regno Unito il procedimento contemplato dall'art. 169 del Trattato CEE. Essa faceva carico al Regno Unito di esser venuto meno agli obblighi che gli incombono in virtù del diritto comunitario, in quanto aveva adottato i provvedimenti nazionali contestati in materia di pesca d'alto mare; di conseguenza il Governo del Regno Unito era invitato a presentare alla Commissione le sue osservazioni entro il 20 luglio 1979.

Con lettera 31 luglio 1979 il Governo del Regno Unito presentava alla Commissione le sue osservazioni sull'inosservanza che gli veniva addebitata.

Queste osservazioni non soddisfacevano la Commissione, la quale, il 3 agosto 1979, emanava il parere motivato di cui all'art. 169 del Trattato CEE. Essa invitava il Governo del Regno Unito ad adottare i provvedimenti necessari a porre fine, entro 45 giorni, alle infrazioni al diritto comunitario che, a suo parere, conseguivano dall'applicazione delle norme in materia di pesca d'alto mare poste in vigore il 1° luglio 1979; la Commissione si riservava di prendere definitivamente posizione, entro breve termine, circa il regime della pesca delle aringhe nelle acque dell'Isola di Man e nel Mare d'Irlanda settentrionale.

Dopo nuove consultazioni, il 2 ottobre 1979 la Commissione emetteva un secondo parere motivato, con il quale il Governo del Regno Unito veniva invitato a por fine alle inosservanze del diritto comunitario costituite dall'applicazione di determinati provvedimenti che incidono sulla pesca dell'aringa nelle acque dell'Isola di Man e del Mare d'Irlanda settentrionale.

II — Fase scritta

Con atto introduttivo depositato il 13 novembre 1979 la Commissione, a norma dell'art. 169, 2° comma, del Trattato CEE, adiva la Corte di giustizia per far dichiarare che il Regno Unito aveva commesso un'inosservanza del Trattato nel settore della pesca d'alto mare.

Con ordinanze del 12 dicembre e del 26 marzo 1980, rispettivamente, la Corte ha accolto le domande della Repubblica francese e dell'Irlanda, che sono intervenute a sostegno della Commissione.

La fase scritta si è svolta ritualmente.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte decideva di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. Il 10 luglio 1980 la Corte invitava comunque la Commissione a precisare, a proposito di ciascuno dei provvedimenti che costituiscono oggetto del ricorso, le conclusioni ch'essa intende presentare e, il 7 ottobre 1980, invitava la Commissione e il Governo del Regno Unito a dare risposta scritta a diverse questioni. Le risposte sono state fornite nei termini prestabiliti.

III — Le conclusioni delle parti

La Commissione nell'ultima versione delle sue conclusioni, integrate su sollecitazione della Corte, chiede che piaccia alla stessa:

- dichiarare che il Regno Unito è venuto meno agli obblighi che gli incombono in virtù del Trattato CEE e della Risoluzione dell'Aia, avendo adottato ed applicato nel 1979 il Fishing Nets (North-East Atlantic) (Variation) Order, l'Immature Sea Fish Order, l'Immature Nephrops Order, il Nephrops Tails (Restriction)

tions on Landing) Order, il Sea Fish (Minimum Size) (Amendment) Order (Northern Ireland) nonché un sistema di licenze o un programma d'attività per la pesca delle aringhe nelle acque dell'Isola di Man e del Mare d'Irlanda;

— porre le spese a carico del Regno Unito.

Il *Governo della Repubblica francese*, interveniente, conclude che piaccia alla Corte dichiarare che il Regno Unito, emanando unilateralmente i provvedimenti del 1° luglio 1979 nel settore della pesca, è venuto meno agli obblighi che gli incombono in virtù del diritto comunitario.

Il *Governo d'Irlanda*, interveniente, conclude che piaccia alla Corte dichiarare che il Regno Unito è venuto meno agli obblighi che gli incombono in virtù del Trattato CEE, avendo istituito ed applicato nel 1979 i provvedimenti impugnati dalla Commissione.

Il *Governo del Regno Unito* chiede alla Corte di dichiarare che esso non è venuto meno, nei settori che costituiscono oggetto del ricorso della Commissione, agli obblighi che gli incombono in forza del Trattato CEE.

IV — I mezzi e gli argomenti delle parti svolti nella fase scritta

La *Commissione* critica i provvedimenti litigiosi sotto due aspetti: da un lato, considerandoli nel loro complesso, per quel che riguarda la competenza degli Stati membri ad adottare, dopo il 31 dicembre 1978, provvedimenti autonomi

nel settore della pesca; dall'altro, per quel che riguarda specificamente i singoli provvedimenti, sotto il profilo della procedura e per numerose disposizioni d'ordine sostanziale in essi contenuti.

Il *Governo della Repubblica francese* contesta la competenza del Governo del Regno Unito ad adottare i provvedimenti unilaterali criticati e ritiene che la decisione relativa alle maglie delle reti per la pesca agli scampi sia prematura, non necessaria, eccessiva e discriminatoria.

Il *Governo d'Irlanda* ritiene che il Governo del Regno Unito per nessuno dei provvedimenti di cui trattasi abbia rispettato gli obblighi che gli incombono in forza della Risoluzione dell'Aia e che i provvedimenti applicati alla pesca nelle acque dell'Isola di Man e del Mar d'Irlanda settentrionale siano discriminatori.

Il *Governo del Regno Unito*, dal canto suo, ritiene che gli Stati membri, nel 1979, avessero ancora la facoltà di adottare provvedimenti nazionali nel settore della pesca d'alto mare, che detti provvedimenti non fossero subordinati all'autorizzazione della Commissione, che i provvedimenti litigiosi siano stati adottati secondo le norme di procedura vigenti e che non siano contrari al diritto comunitario sostanziale.

A — Sul problema della competenza

La *Commissione* sostiene che, dopo la scadenza del periodo transitorio contemplato dall'art. 102 dell'Atto d'adesione, gli Stati membri non sono più competenti ad adottare provvedimenti di conservazione nel settore della pesca, siffatti provvedimenti possono venir adottati validamente dagli Stati membri solo se in precedenza sono stati ritualmente autorizzati da parte della Comunità.

a) In virtù dello stesso Trattato CEE, la Comunità è competente in materia di pesca; le sue facoltà in questo settore non derivano dall'art. 102, che è stato formulato per perseguire altre finalità. Giacché non può essere privo di efficacia giuridica, l'art. 102 non ha altro effetto che quello di revocare, nei confronti degli Stati membri, la facoltà di adottare provvedimenti «onde garantire la tutela dei fondali e la conservazione delle risorse biologiche del mare», nell'ipotesi in cui dette facoltà non fossero già state revocate automaticamente per effetto dell'adozione di provvedimenti comunitari in materia di pesca.

b) Quest'orientamento si fonda sulla giurisprudenza della Corte di giustizia, in particolare sulle sentenze del 14 luglio 1976 (cause riunite 3, 4 e 6/76, Kramer e a.; Racc. pag. 1279), del 16 febbraio 1978 (causa 61/77, Commissione c/ Irlanda; Racc. pag. 417) e del 3 luglio 1979 (cause riunite 185-204/78, Van Dam e a.; Racc. pag. 2345). Risulta in particolare da dette sentenze che la competenza degli Stati membri in materia di provvedimenti di conservazione aveva solo indole transitoria ed essi potevano adottare sul piano nazionale siffatti provvedimenti solo nel periodo transitorio stabilito dall'art. 102 dell'Atto d'adesione e qualora la Comunità non avesse ancora esercitato pienamente la sua competenza in materia. Le espressioni usate dalla Corte dimostrano chiaramente che essa ha posto l'accento sulla data che ha segnato la fine della competenza degli Stati membri. La norma relativa alla competenza temporanea degli Stati membri viene ad aggiungersi alla norma secondo cui i provvedimenti nazionali emanati dagli Stati membri nell'ambito della loro competenza devono essere conformi al diritto comunitario e si distingue da quest'ultima; essa si distingue inoltre dalla norma comune secondo cui, allorché la

Comunità ha disciplinato in modo dettagliato e completo una determinata materia, gli Stati membri non sono più competenti a legiferare sulla stessa materia.

c) L'osservazione della Corte secondo cui gli Stati membri sono tenuti, al più tardi entro il termine contemplato dall'art. 102 dell'Atto d'adesione, a fare ricorso a tutti i mezzi giuridici e politici di cui dispongono per garantire la partecipazione della Comunità agli accordi internazionali in materia di pesca implica che, dopo detta data, gli Stati membri non hanno più la competenza necessaria per parteciparvi direttamente.

d) Il fatto che la Risoluzione dell'Aia del 1976 vieti per un breve periodo agli Stati membri di adottare provvedimenti unilaterali di conservazione delle risorse, fatto che sulle prime può sorprendere, si comprende invece molto bene qualora l'art. 102 venga interpretato nel senso che priva, appena due anni dopo, gli Stati membri di qualsiasi competenza legislativa nel settore della pesca. Salvo la questione della data di scadenza del periodo contemplato dall'art. 102, risolta nel frattempo dalla Corte, la lettera di detta disposizione non è affatto ambigua: scaduto il termine prestabilito, il Consiglio, e nessun'altra istituzione, è competente a determinare le condizioni d'esercizio della pesca onde garantire la tutela dei fondali e la conservazione delle risorse biologiche del mare.

e) Gli argomenti sostanziali che giustificano siffatta disciplina del settore della

pesca vanno ricercati nella natura particolare del settore stesso: nell'ambito della conservazione delle risorse biologiche del mare, risultati utili possono venir conseguiti solo grazie alla cooperazione di tutti gli Stati membri e mediante una disciplina che vincoli tutti gli Stati interessati, ivi compresi i paesi terzi.

Il nesso fra le facoltà interne e le facoltà esterne della Comunità è particolarmente stretto nel settore della pesca. La maggior parte delle risorse ittiche comunitarie sono state incluse nel settore di competenza della Comunità per effetto della decisione di quest'ultima di estendere il limite di pesca a 20 miglia. In nessun altro settore giuridico la competenza degli Stati membri è fondata in modo così radicale su un provvedimento comunitario; in nessun altro settore i provvedimenti adottati dalla Comunità incidono probabilmente in modo così diretto ed immediato sui diritti dei cittadini dei paesi terzi e sui rapporti della Comunità con detti paesi.

f) La Corte ha stabilito che la competenza del Consiglio ad adottare provvedimenti di conservazione deriva dal Trattato CEE, e più particolarmente dall'art. 43. L'art. 102 dell'Atto d'adesione non aveva quindi la funzione di fondare la competenza del Consiglio in questo settore; per il legislatore costituiva un invito ad adottare una politica comunitaria della pesca entro un certo termine. Poiché questa disposizione non può essere priva di effetto giuridico, essa significa che l'azione che essa contempla può venire condotta solo dal Consiglio, ma non dagli Stati membri.

Dal momento che gli Stati membri non hanno più competenza ad emanare provvedimenti nazionali nel settore della pesca, non possono adottare siffatti provvedimenti se non previa autorizzazione della Comunità. Il Consiglio, se non giunge all'accordo su un provvedimento comunitario, potrebbe decidere di autorizzare provvedimenti nazionali; qualora un provvedimento determinato non fosse stato autorizzato, la Commissione dovrebbe necessariamente, in casi eccezionali, essere competente, a norma dell'art. 155 del Trattato CEE, ad autorizzare uno Stato membro ad adottare un provvedimento nazionale di conservazione. La competenza della Commissione ad autorizzare in questo modo determinati provvedimenti nazionali di conservazione è stata riconosciuta dalle decisioni del Consiglio 19 dicembre 1978, 9 aprile e 25 giugno 1979.

g) Per quel che riguarda i criteri e gli altri procedimenti da applicarsi, la Commissione concorda con il Regno Unito nel riconoscere che la Risoluzione dell'Aia è applicabile ed ha carattere cogente. La Commissione dev'essere consultata dagli Stati membri interessati in qualsiasi fase del procedimento; trattandosi di criteri che hanno piena efficacia, risulta dalla Risoluzione dell'Aia che gli Stati possono adottare «a titolo conservativo e in modo non discriminatorio le misure atte a garantire la protezione delle risorse» e dalla dichiarazione del Consiglio del 31 gennaio 1978 emerge che provvedimenti nazionali possono venir adottati solo se sono strettamente necessari per la conservazione e la gestione delle risorse ittiche, non sono discriminatori, sono conformi al Trattato e se in precedenza è stata richiesta l'autorizzazione alla Commissione.

La Risoluzione dell'Aia rimane in vigore, ma in condizioni molto diverse per effetto della scadenza del periodo contemplato dall'art. 102. Il regime giuridico vigente dal 1° gennaio 1979 si fonda sull'art. 102 e non su una nuova e più restrittiva interpretazione della Risoluzione dell'Aia. Così stando le cose, né la Risoluzione dell'Aia, né il regolamento n. 101/76 hanno potuto restituire agli Stati membri la competenza loro sottratta dall'art. 102.

h) In subordine, è opportuno rilevare che, se per ipotesi gli Stati membri avessero conservato una competenza nel settore della pesca dopo la data cui il Consiglio avrebbe dovuto prendere una decisione in questa materia, essi hanno l'obbligo tassativo di cooperare e non possono esercitare le loro facoltà se non previa approvazione del Consiglio o della Commissione. Questa opinione si fonda sull'art. 5 del Trattato CEE; essa non è connessa all'interpretazione dell'art. 102 che il Regno Unito respinge.

Risulta dall'art. 102 che gli Stati membri hanno convenuto all'unanimità che il Consiglio doveva adottare importanti provvedimenti in materia di pesca entro la fine del periodo contemplato da detta disposizione. Poiché il Consiglio non è riuscito ad elaborare provvedimenti comunitari, gli Stati membri hanno il dovere di cooperare per ovviare, nei limiti del possibile, alle carenze del Consiglio. Due obblighi incombono loro: elaborare provvedimenti nei settori che il Consiglio avrebbe dovuto disciplinare, in particolare per risolvere i problemi urgenti di conservazione; e farlo solo con il consenso di un'istituzione comunitaria.

Se il Consiglio avesse rispettato l'art. 102 gli Stati membri avrebbero incontestabilmente già perso le loro competenze nel settore della pesca; se tutt'ora gli Stati hanno conservato dette facoltà, ciò è effetto soltanto della carenza del Consiglio e i provvedimenti nazionali non rappresentano che una soluzione d'emergenza, per dar vita ai provvedimenti che avrebbe dovuto adottare il Consiglio. Queste competenze nazionali non possono essere più vaste di quelle che sono state attribuite allo stesso Consiglio; gli Stati membri non possono quindi in ogni caso adottare che i provvedimenti proposti o approvati dalla Commissione, d'altra parte anche il Consiglio, salvo eccezioni, potrebbe soltanto adottare misure analoghe. Se gli Stati membri disponessero ancora di facoltà nel settore della pesca, essi potrebbero dunque esercitarle, tenuto conto dell'art. 102, solo col consenso della Commissione.

È incompatibile con l'art. 5 del Trattato CEE il fatto che gli Stati membri approfittino della carenza del Consiglio per adottare provvedimenti nazionali la cui adozione sarebbe invece stata impossibile se il Consiglio avesse agito conformemente all'art. 102 e che, per ipotesi, non sono provvedimenti che il Consiglio ha adottato. Questa necessità di approvazione da parte della Commissione per i provvedimenti nazionali in materia di pesca è il corrispondente della necessità di approvazione della Commissione, sotto forma di proposta da parte sua, per la maggior parte delle decisioni del Consiglio. Nel settore della tutela delle risorse alieutiche, i provvedimenti che per ipotesi la Commissione dovrebbe approvare sono misure dello stesso tipo di quelle che la Commissione propone, e deve proporre, al Consiglio e che quest'ultimo dovrebbe cercare di adottare.

i) Gli Stati membri dispongono di determinate possibilità, di diritto e di fatto, per impedire l'adozione di provvedimenti comunitari. Sarebbe inammissibile che uno Stato membro, che si è ingiustificatamente opposto all'adozione di provvedimenti comunitari possa, senza il consenso delle istituzioni comunitarie, avvalersi delle facoltà che evidentemente gli sarebbero state precluse se il Consiglio avesse esso stesso adottato i provvedimenti necessari.

j) La decisione del Consiglio 25 giugno 1979, in vigore alla data alla quale i provvedimenti nazionali litigiosi sono stati posti in atto, si richiama esplicitamente all'art. 102 e conferma l'interpretazione di questa disposizione fornita dalla Commissione. Il suo tenore indica che la Risoluzione dell'Aia non è più in vigore nel punto in cui sancisce la facoltà degli Stati membri di adottare provvedimenti nazionali di conservazione; questa risoluzione è solo applicabile per quel che riguarda i procedimenti ed i criteri che essa contempla. Il richiamo fatto nella decisione del 25 giugno 1979, limitatamente alle procedure e ai criteri della Risoluzione dell'Aia ha senso solo se si ammette l'interpretazione dell'art. 102 fornita dalla Commissione: sarebbe stato assurdo offrire agli Stati membri maggiori possibilità di adottare provvedimenti nazionali di quante ne avessero precedentemente in forza di tutta la risoluzione.

Il *Governo della Repubblica francese* ricorda che incontestabilmente il settore della pesca, e più precisamente quello della conservazione della fauna marina, rientra nella sfera di competenza espressamente riservata alla Comunità in virtù dei Trattati.

a) Per quel che riguarda le condizioni in cui il Consiglio doveva esercitare ed

ha esercitato la competenza comunitaria in materia di conservazione delle risorse marine, conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia, si dovrebbe operare una distinzione fondamentale tra il periodo transitorio di cui all'art. 102 dell'Atto d'adesione e quello che vi ha fatto seguito.

b) Durante il periodo transitorio, come emerge chiaramente dalla giurisprudenza della Corte, nell'ipotesi di carenza del Consiglio, fino al 31 dicembre 1978 gli Stati membri potevano adottare determinati provvedimenti nazionali di conservazione delle specie ittiche, però questa competenza è venuta meno, in ogni caso, il 1° gennaio 1979. Questo principio è peraltro stato riconosciuto dal Consiglio stesso nella Risoluzione dell'Aia.

c) Dopo la scadenza del periodo transitorio, la giurisprudenza della Corte ha sancito che qualsiasi competenza nazionale è venuta meno in questo settore a decorrere dal 31 dicembre 1978. Il Consiglio è rimasto l'unico organo competente a disciplinare la conservazione dei prodotti del mare; ma per di più esso non può, senza violare le disposizioni dell'art. 102, riattribuire agli Stati membri una competenza che questi ultimi hanno definitivamente perso alla scadenza del periodo transitorio.

Anche la Risoluzione dell'Aia è stata adottata in questa prospettiva. Redatta «in attesa dell'applicazione di misure comunitarie in materia di conservazione delle risorse», mai si è pensato di applicarla dopo il 31 dicembre 1978, scadenza del periodo transitorio.

Qualsiasi competenza nazionale nel settore della tutela dei fondi marini e della conservazione delle risorse biologiche del

mare è dunque venuta meno, in modo radicale ed irreversibile, il 31 dicembre 1978.

d) Poiché qualsiasi competenza nazionale è venuta meno il 31 dicembre 1978, in virtù dell'art. 102, e la Risoluzione dell'Aia ha perso la sua efficacia alla stessa data, i provvedimenti provvisori adottati dal Consiglio il 19 dicembre 1978, il 9 aprile, il 25 giugno (e il 29 ottobre 1979), potrebbero venir interpretati solo nel senso che avevano come finalità non già l'autorizzazione degli Stati membri ad adottare provvedimenti oltre il 31 dicembre 1978, bensì la cristallizzazione dei provvedimenti adottati in precedenza dagli Stati stessi; questi ultimi dovevano applicare, dopo il 1° gennaio 1979, solo i provvedimenti in vigore il 3 novembre 1976, data alla quale era stata adottata la Risoluzione dell'Aia nonché quelli ritualmente adottati conformemente alla Risoluzione tra il 3 novembre 1976 e il 31 dicembre 1978, data in cui qualsiasi competenza nazionale è venuta meno. Quest'interpretazione è l'unica compatibile con l'art. 102, nel senso che ad esso ha conferito la Corte. Le decisioni interinali del Consiglio devono, conformemente alle norme convenzionali, alla giurisprudenza ed alla loro stessa lettera, venir intese come decisioni di cristallizzazione e non decisioni con cui viene delegata o trasferita la competenza.

e) Nessun nuovo provvedimento tecnico di tutela può attualmente venir adottato dagli Stati membri; adottando le decisioni litigiose il Regno Unito è quindi venuto meno agli obblighi che gli impone il Trattato.

Il *Governo d'Irlanda* per quanto riguarda la competenza di uno Stato membro ad

adottare, nel 1979, dei provvedimenti di conservazione, ritiene che la situazione fosse disciplinata dalle decisioni del Consiglio del 19 dicembre 1978, 9 aprile, 26 giugno (e 29 ottobre) 1979. L'interpretazione, eccessivamente restrittiva, che la Repubblica francese dà dell'art. 102 dell'Atto d'adesione nonché delle facoltà del Consiglio in materia di conservazione delle risorse ittiche, non può tuttavia venir accolta. Determinate circostanze potrebbero obbligare il Consiglio, anche dopo il 31 dicembre 1978, ad adottare disposizioni, ad emanare norme, a determinare procedimenti nonché a stabilire criteri per disciplinare l'azione che dovranno condurre i singoli Stati membri in luogo del Consiglio stesso. Non vi è motivo per cui il Consiglio non dovrebbe autorizzare gli Stati membri, nei casi e nei limiti in cui detta autorizzazione è necessaria, ad adottare provvedimenti di conservazione delle risorse ittiche, se esso considera che questo sistema è il più confacente agli interessi della Comunità.

Nella presente controversia, la Corte deve stabilire se i provvedimenti adottati dal Regno Unito per il 1979 sono conformi alle decisioni provvisorie del Consiglio del 1978 e 1979, ivi compresa la Risoluzione dell'Aia, non modificata, nonché alle altre norme di diritto comunitario vigenti in materia, in particolare, all'art. 7 del Trattato CEE, all'art. 2 del regolamento n. 101/76, all'art. 4 del Protocollo n. 3, all'Atto di adesione relativo alle isole anglo-normanne e all'Isola di Man, all'art. 3 del regolamento n. 101 e alle disposizioni della Convenzione di Londra del 1964 circa i diritti dei pescatori irlandesi e dell'Irlanda.

Il *Governo del Regno Unito* ritiene che gli Stati membri dispongono di una competenza intrinseca e di un diritto autonomo ad adottare provvedimenti di conservazione, fatte salve le autolimitazioni

di detto diritto conseguenti alla stipulazione del Trattato. Dette limitazioni implicano che i provvedimenti devono essere conformi alle esigenze formali del diritto comunitario, in particolare al regolamento n. 101/76 e alla Risoluzione dell'Aia, e non devono entrare in conflitto con i provvedimenti comunitari adottati nello stesso settore. Gli Stati membri hanno l'obbligo di far approvare preventivamente dalla Commissione detti provvedimenti e non già di ottenerne l'autorizzazione.

a) La data del 31 dicembre 1979, termine entro il quale il Consiglio doveva, al più tardi, a norma dell'art. 102 dell'Atto d'adesione, aver adottato provvedimenti comunitari di conservazione non ha di per sé estinto la facoltà degli Stati membri di adottare siffatti provvedimenti. La competenza degli Stati viene meno solo qualora il Consiglio adotti effettivamente detti provvedimenti.

Il problema comunque è sempre stato disciplinato, nei periodi che entrano in linea di conto, dalla chiara lettera delle successive decisioni adottate dal Consiglio il 19 dicembre 1978, il 9 aprile, il 25 giugno 1979, che hanno espressamente autorizzato detti provvedimenti.

b) L'art. 102 non può venir interpretato nel senso che conferisce al Consiglio una competenza o una facoltà esclusiva ad adottare provvedimenti di conservazione. Esso prescrive chiaramente al Consiglio di esercitare le sue facoltà entro una certa data. Poiché l'accordo tra i membri del Consiglio è il presupposto per l'adozione dei suoi atti, non vi è alcun modo di costringere l'istituzione ad adempiere il suo obbligo; l'art. 102 non può venir inteso nel senso che, qualora il Consiglio non abbia assolto tempestivamente il suo obbligo, non resta che lasciare a tempo

indeterminato la fauna marina priva di protezione.

c) Peraltro il Consiglio non è rimasto del tutto inattivo: pur se non ha adottato provvedimenti comunitari di conservazione esaurienti, assolvendo l'obbligo che gli impone l'art. 102, esso ha tuttavia emanato una serie di decisioni in cui manifesta la sua intenzione di giungere al più presto ad un accordo su provvedimenti comunitari di conservazione e di gestione delle risorse ittiche nonché sui problemi a questi connessi, e nell'attesa dell'accordo definitivo ha adottato provvedimenti provvisori.

d) La legittimità dei provvedimenti adottati dal Regno Unito durante il periodo in cui erano in vigore le decisioni provvisorie del Consiglio del 25 giugno 1979 andrebbe valutata alla luce delle esigenze della decisione stessa, che ha la stessa importanza e la stessa forza cogente della Risoluzione dell'Aia; si tratta quindi di stabilire se i provvedimenti del Regno Unito sono stati adottati conformemente ai procedimenti ed ai criteri di detta Risoluzione dell'Aia.

e) Il Consiglio non ha affatto inteso concedere alla Commissione un diritto di veto sui provvedimenti nazionali di conservazione; esso ha preferito far affidamento sulla prescrizione della Risoluzione dell'Aia, in virtù della quale gli Stati membri devono richiedere l'approvazione della Commissione.

f) Il punto di vista della Commissione, secondo il quale l'art. 102 ha effetto di sopprimere definitivamente le eventuali residue facoltà degli Stati membri, è insostenibile. Esso non è corroborato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia: il giudice comunitario non ha ancora dovuto pronunciarsi circa la possibile situazione in caso di scadenza del termine

imposto dall'art. 102 senza che il Consiglio abbia pienamente assolto il suo obbligo di adottare provvedimenti di conservazione.

g) La constatazione che solo il Consiglio è competente impedisce di sostenere che i provvedimenti nazionali possono comunque venir autorizzati dalla Commissione.

A questo proposito è opportuno anzitutto constatare che di fatto il Consiglio, con la sua decisione del 25 giugno 1979, ha autorizzato provvedimenti nazionali; d'altro canto l'art. 155 del Trattato CEE non può venir interpretato nel senso che consente alla Commissione di autorizzare uno Stato membro ad adottare un provvedimento che per ipotesi esso non aveva competenza ad adottare. In realtà, la Commissione rivendica la facoltà non già di autorizzare un provvedimento che non è autorizzato dal Consiglio, ma di vietare un provvedimento che il Consiglio ha autorizzato.

h) Il richiamo effettuato nelle decisioni «provvisorie del 19 dicembre 1978, 9 aprile e 25 giugno 1979» ai procedimenti e ai criteri della Risoluzione dell'Aia non può venir inteso nel senso che prescrive agli Stati membri di ottenere l'autorizzazione invece di richiedere la previa approvazione della Commissione.

i) Il punto di vista del Governo francese, secondo cui dal 31 dicembre 1978 è venuta meno la competenza degli Stati membri, non trova sostegno né nella giurisprudenza della Corte, né nell'art. 102 dell'Atto d'adesione; esso trova anzi smentita nel testo delle decisioni «provvisorie» e nella pratica: nel 1979 gli Stati membri hanno presentato alla Commissione almeno 25 domande onde ottenere l'approvazione di provvedimenti nazio-

nali di conservazione, e tra queste una domanda è stata presentata dallo stesso Governo francese.

j) L'argomento svolto in subordine dalla Commissione è altrettanto fallace che l'argomento principale: la competenza degli Stati membri finora è stata limitata dal solo tenore della Risoluzione dell'Aia, che li obbliga soltanto a chiedere l'approvazione da parte della Commissione, non ad ottenere il suo consenso. La Commissione non ha affatto acquisito un diritto di veto sui provvedimenti nazionali di conservazione.

k) È completamente erroneo chiedere alla Corte di esprimere il suo parere sulla condotta degli Stati membri nell'esercizio delle loro funzioni legislative; in ogni caso, un siffatto esame non potrebbe costituire un motivo per conferire alla Commissione un diritto di veto.

B — Norme di procedura

La Commissione, in via soltanto subordinata, critica i provvedimenti litigiosi per esser stati adottati in spregio di numerose norme di procedura.

a) Pur se ne aveva fatto richiesta fin dall'aprile 1979, la Commissione ha potuto prendere visione dei cinque testi di legge approvati dal Regno Unito solo il 19 giugno, vale a dire tre mesi dopo la prima comunicazione e dopo la data originariamente prevista per la loro entrata in vigore. Un altro provvedimento, la cui entrata in vigore era stata prevista ed ha effettivamente avuto luogo il 1° luglio 1979, è stato notificato alla Commissione solo il 29 giugno. Il Governo del Regno Unito non ha fornito né chiarimenti né giustificazioni per questa condotta; esso

è quindi palesemente venuto meno agli obblighi che gli incombono in virtù della Risoluzione dell'Aia, in forza della quale deve consultare la Commissione in qualsiasi stadio della procedura.

La critica secondo cui la responsabilità per la carenza di dialogo va attribuita alla Commissione è smentita dai fatti.

Non è giustificato tentare di fare distinzione fra le modifiche al regime della pesca ai sensi del regolamento n. 101/76, modifiche che dovrebbero essere soltanto notificate e i provvedimenti cui si applica la Risoluzione dell'Aia. Pur se i termini della Risoluzione e dell'art. 3 del regolamento n. 101/76 non sono identici, non si applicano a diverse categorie di atti. La Risoluzione dell'Aia, secondo la giurisprudenza della Corte va interpretata nel senso che si riferisce a qualsiasi provvedimento di conservazione.

In ogni caso, il notificare con meno di 48 ore d'anticipo una modifica che il Regno Unito intendeva apportare a norme esistenti non può considerarsi adempimento degli obblighi di cui all'art. 3 del regolamento n. 101/76.

b) I regolamenti presentati alla Commissione, nel giugno 1979, contenevano disposizioni diverse da quelle che le erano state rese note il 21 marzo.

c) Durante la sessione del Consiglio del 25 giugno 1979, il Governo del Regno Unito ha sollevato obiezioni circa alcuni provvedimenti comunitari in quanto tali, mentre non ha trovato nulla da ridire su una serie di provvedimenti nazionali aventi lo stesso effetto. L'opporli all'adozione, in quanto provvedimenti comunitari, di determinati provvedimenti che esso approvava pienamente sotto il pro-

filo sostanziale, non è compatibile con gli obblighi che incombono ad uno Stato membro in forza del Trattato, ed in particolare in forza dell'art. 5.

d) Il Governo del Regno Unito ha rifiutato, salvo in un caso, di modificare i provvedimenti litigiosi tenendo conto delle obiezioni della Commissione. Questo rifiuto, nella fattispecie, non può essere obiettivamente giustificato dal carattere assertivamente tardivo della richiesta.

e) Il Regno Unito è venuto meno alle obbligazioni che gli incombono in forza della Risoluzione dell'Aia, adottando i provvedimenti che esso ha notificato conformemente all'art. 3 del regolamento n. 101/76, per i quali tuttavia non ha richiesto l'approvazione della Commissione.

f) In complesso il Governo del Regno Unito è venuto meno al suo obbligo di informare e di consultare la Commissione nelle forme prescritte e di concederle un termine sufficiente a pronunciarsi, violando così l'art. 5 del Trattato e la Risoluzione dell'Aia.

Il Governo della Repubblica francese osserva che, nella fattispecie, il Regno Unito è venuto meno agli obblighi che gli incombono in virtù dell'art. 5 del Trattato e delle decisioni del Consiglio. Di riflesso, esso ha violato anche gli artt. 2 e 3 del regolamento n. 101/76, poiché non ha notificato in tempo utile agli altri Stati membri i provvedimenti che intendeva adottare.

Il Governo d'Irlanda critica inoltre il Governo del Regno Unito per aver posto in non cale in particolare la Risoluzione

dell'Aia, avendo trasgredito il suo obbligo d'informazione e di cooperazione.

a) Il Governo del Regno Unito in un primo tempo ha fornito alla Commissione solo informazioni incomplete, specie per quel che riguarda i provvedimenti concernenti l'Isola di Man; alle richieste ragionevoli di informazioni supplementari da parte della Commissione, è stata data risposta solo dopo molto tempo, in alcuni casi addirittura dopo l'entrata in vigore dei provvedimenti litigiosi. La condotta del Regno Unito rivela una tendenza generale a considerare i vincoli di natura procedurale, imposti dalle decisioni del Consiglio del 1979 e dalle norme più generali del Trattato, solo come un complesso di semplici formalità piuttosto che come obblighi positivi di cooperare trasmettendo le informazioni e le indicazioni idonee sui provvedimenti previsti e facendo un vero sforzo onde giungere ad un'intesa preliminare sui provvedimenti che toccano gravemente gli interessi dei pescatori degli altri Stati membri.

b) L'argomento secondo il quale alcuni di detti provvedimenti erano soltanto semplici modifiche del regime della pesca e non provvedimenti di conservazione delle risorse e quindi per essi non si richiedevano i presupposti prescritti dalle decisioni del Consiglio e dalla Risoluzione dell'Aia, non può venir accolto. I provvedimenti litigiosi sono stati adottati tutti per la conservazione delle riserve di pesca; il fatto che nel 1979 nessuna nuova disciplina e nessuna disposizione di legge siano state adottate dal Regno Unito in materia di pesca nelle acque dell'Isola di Man è irrilevante. Per i provvedimenti amministrativi adottati nel 1979 dalle autorità del Regno Unito e dell'Isola di Man, in virtù di precedenti competenze loro conferite dalla legge, si dovevano rispettare le procedure di cui alla

Risoluzione dell'Aia e di cui all'art. 3 del regolamento n. 101/76 come se si fosse trattato di una nuova disciplina o di nuovi atti legislativi per controllare la pesca nella zona marittima di cui trattasi.

c) L'Irlanda, ad ogni buon conto, non è stata avvertita in precedenza dalle autorità del Regno Unito o dell'Isola di Man, per quel che riguarda i provvedimenti previsti da queste ultime per l'attività dei pescherecci irlandesi durante la bassa stagione nelle acque situate all'interno della zona di 12 miglia dalla costa dell'Isola di Man, né in virtù dell'art. 3 del regolamento n. 101, né diversamente.

Il Governo del Regno Unito contesta l'inosservanza della procedura di cui gli si fa carico.

a) La mancata consultazione è imputabile alla Commissione, la quale, invece di accettare l'invito a discutere i provvedimenti in programma, ha chiesto che le venissero comunicati i progetti di legge, il che ha ritardato la discussione fino al momento in cui non è stato approvato il progetto definitivo.

In ogni modo, la Commissione non ha alcuna facoltà di esaminare i progetti di legge non ancora approvati; essa ha il diritto di essere informata tempestivamente ed esaurientemente circa il tenore del programma legislativo e di venir consultata in qualsiasi fase del procedimento. Il Regno Unito ha interamente assolto i suoi obblighi in questo senso.

La Commissione giudica secondo due pesi e due misure: vari provvedimenti adottati dagli altri Stati membri sono stati notificati alla Commissione solo

dopo un certo tempo dalla loro entrata in vigore. D'altro canto, nessun termine minimo di notifica è contemplato dal diritto comunitario.

La Risoluzione dell'Aia contempla provvedimenti unilaterali in materia di conservazione delle risorse.

b) Le divergenze tra gli atti legislativi trasmessi alla Commissione il 21 marzo 1979 e quelli che le sono stati comunicati nel mese di giugno sono minime.

c) I motivi per i quali uno Stato membro prende iniziative in seno al Consiglio, organo legislativo della Comunità, non rientrano nella competenza della Corte di giustizia.

d) Dedurre dinanzi alla Corte una censura d'indole politica significa invitarla ad interferire nell'attività interna di un'altra istituzione comunitaria, in violazione dell'art. 4, n. 1, del Trattato CEE.

Infatti, una richiesta di modifica dei suoi schemi di legge è stata fatta al Governo britannico solo il 27 giugno 1979, tre giorni prima della loro entrata in vigore; questa richiesta è stata tardiva.

e) I provvedimenti litigiosi modificano le norme in materia di pesca e non sono provvedimenti di conservazione, quindi il problema della richiesta d'approvazione da parte della Commissione conformemente alla Risoluzione dell'Aia non sussisteva.

C — *Su determinate disposizioni d'indole sostanziale dei provvedimenti litigiosi*

La Commissione ritiene che i provvedimenti del Regno Unito in alcuni punti entrino in conflitto sostanziale con il diritto comunitario.

a) L'aumento delle dimensioni minime delle maglie per le reti a strascico e l'introduzione di una dimensione minima di cattura per gli scampi è stata una misura affrettata, non necessaria ed ingiusta per i pescatori. Non si contestano le misure nella loro sostanza, bensì la fretta con cui sono state introdotte.

Il Regno Unito avrebbe dovuto dichiarare una *vacatio legis* di alcune settimane, concedendo ai pescatori un intervallo di tempo ragionevole per ammortizzare e sostituire le reti usate in precedenza; era legittima l'aspettativa dei pescatori nella conservazione della disciplina vigente. La tutela di questo legittimo affidamento implicava un periodo di *vacatio legis*. Sopprimendo questo periodo, il Regno Unito è venuto meno al suo obbligo di non adottare provvedimenti di conservazione a meno che non siano strettamente necessari e di evitare, come gli impone l'art. 5 del Trattato CEE, danni e difficoltà ingiustificati e non ragionevoli ai pescatori degli altri Stati membri o quantomeno di contenerli il più possibile.

I provvedimenti litigiosi hanno provocato alcuni incidenti: ispezioni su numerosi pescherecci francesi, denunce e condanne penali nei confronti dei loro armatori.

b) Gli accordi stipulati tra i Governi del Regno Unito e dell'Isola di Man circa le condizioni prescritte per la pesca delle aringhe nella parte nord del Mare d'Irlanda implicavano che i pescatori dovevano ottenere una licenza per la pesca

entro una fascia di 12 miglia attorno all'Isola di Man; hanno imposto restrizioni quantitative, prescrivendo quantitativi massimi individuali e giornalieri; la limitazione del numero di licenze non veniva esclusa e lo sbarco del pesce era riservato ai pescatori in possesso di licenza di sbarco, rilasciata soltanto a chi aveva una licenza di pesca.

I pescatori irlandesi sono stati discriminati in vari modi rispetto ai pescatori del Regno Unito e dell'Isola di Man: non sono stati informati in tempo utile dell'obbligo di provvedersi di licenza; non sono stati messi in grado di provvedersi di licenza in modo normale e ragionevole; per poter dimostrare i loro diritti quesiti alla pesca essi erano obbligati ad ammettere di aver pescato senza licenza nel 1977 e nel 1978 oppure dovevano accontentarsi di un diritto limitato ad alcuni fondali. In sostanza essi sono stati vittime di un ostruzionismo amministrativo molto raffinato.

Pur se le norme comunitarie in materia di pesca non si applicano all'Isola di Man, l'art. 4 del Protocollo n. 3 del Trattato d'adesione vieta, senza possibilità d'equivoco, qualsiasi discriminazione.

Il Governo della Repubblica francese ritiene incompatibile col diritto comunitario il provvedimento con cui sono state aumentate le dimensioni minime delle maglie delle reti da pesca per gli scampi.

a) Il fatto che il Regno Unito, dal 1° luglio 1979, ha unilateralmente stabilito che le dimensioni delle maglie dovevano essere di 70 mm costituisce un passo prematuro alla luce della necessità di conservazione della specie.

Le proposte iniziali della Commissione contemplavano l'entrata in vigore di questo provvedimento il 1° settembre 1979; la scelta della data del 1° luglio 1979 è in contrasto con la dichiarazione del Consiglio formulata nel corso della sessione del 4 aprile 1979, non ha alcuna giustificazione scientifica e contravviene ad un accordo preso in seno al Consiglio.

b) I provvedimenti litigiosi comportano discriminazioni ingiustificate tanto tra gli Stati membri quanto tra i tipi di pesca.

L'improvvisa transizione ad una dimensione di maglia di 70 mm può accelerare il fenomeno di progressiva sostituzione dei pescatori francesi di scampi a favore dei pescatori britannici. Poiché la riserva di scampi non è in pericolo, il passaggio ad una dimensione di maglia di 70 mm può giustificarsi solo con il desiderio di diminuire le catture accessorie di pesce dei fondali; questa motivazione è criticabile sotto il profilo scientifico, politico e giuridico.

c) La decisione unilaterale britannica circa le dimensioni delle maglie per la pesca degli scampi è tale da pregiudicare l'elaborazione di una politica comune della pesca e da metterla a repentaglio.

d) Il provvedimento litigioso arreca ai pescatori francesi un pregiudizio finanziario di tale gravità da indurli ad abbandonare le acque nelle quali essi operano tradizionalmente, in virtù di diritti quesiti e di norme comunitarie. Detto pregiudizio consiste nell'ispezione dei pescherecci, nell'irrogazione di ammende nei confronti degli armatori, nella confisca del materiale e nelle conseguenze intimi-

datorie, con ripercussioni ancora più gravi, nei confronti dei pescatori francesi che frequentano tradizionalmente le acque di cui trattasi.

Il Governo irlandese fa carico ai provvedimenti relativi alla pesca dell'aringa nelle acque dell'Isola di Man e del nord del Mar d'Irlanda di essere discriminatori nei confronti dei pescatori irlandesi.

Le norme comunitarie, compreso il divieto di discriminazione, si applicano alle acque che fanno parte della fascia di 12 miglia attorno alla Corte dell'Isola di Man, se non oltre la fascia delle 3 miglia, quantomeno oltre la fascia delle 6 miglia dalla costa in questione. D'altro canto, i diritti tradizionali dell'Irlanda e dei suoi pescatori, in virtù della Convenzione di Londra del 1964, di esercitare la pesca all'interno di una zona determinata compresa tra 6 e 12 miglia calcolate dalla costa ovest dell'Isola di Man, hanno forza di legge in virtù dei Trattati comunitari, in particolare dell'art. 100, n. 2, dell'Atto d'adesione. L'esercizio del diritto di pesca specifico dell'Irlanda è inoltre tutelato dalla norma sulla parità di trattamento contenuta nell'art. 4 del Protocollo n. 3 dell'Atto d'adesione relativo alle isole anglonormanne e all'Isola di Man.

I pescatori irlandesi o i loro rappresentanti hanno ricevuto solo con molto ritardo i moduli relativi alle richieste di licenza per la pesca intorno all'Isola di Man e nella zona di pesca del nord del Mare d'Irlanda, ivi compresa la fascia tra le 6 e le 12 miglia attorno all'Isola di Man, sia per la bassa che per l'alta stagione; d'altro canto essi sono stati posti in una posizione sfavorevole per dimostrare i loro diritti quesiti.

Tutto il sistema delle licenze per la pesca nella fascia circostante l'Isola di Man, vigente nel 1979, ivi compresi i diritti que-

siti, è stato discriminatorio per i pescatori irlandesi dato il modo con cui è stato applicato da parte delle autorità dell'Isola di Man e del Regno Unito.

Il Governo del Regno Unito ritiene che non siano fondati gli addebiti di infrazioni sostanziali di cui gli si fa carico.

a) L'aumento delle dimensioni delle maglie delle reti per la pesca degli scampi, delle dimensioni minime per lo sbarco degli scampi e le dimensioni delle maglie per la pesca del pesce bianco è stato giustificato da valide ragioni scientifiche, in particolare dalle raccomandazioni del CIEM (Consiglio internazionale per l'esplorazione del mare); l'opposizione del Regno Unito all'adozione del regolamento comunitario in cantiere, che avrebbe ritardato l'introduzione di detti provvedimenti, è stata ampiamente giustificata.

Provvedimenti di conservazione adottati allo scopo di aumentare, col tempo, le riserve di pesce cui tutti possono attingere, potrebbero, a breve termine, implicare perdite temporanee per i pescatori.

Ritardare l'entrata in vigore dei provvedimenti oltre il 1° luglio 1979 avrebbe provocato danni alle riserve e quindi ai mezzi di sussistenza dei pescatori; i provvedimenti litigiosi sono quindi stati tanto appropriati quanto necessari.

L'adozione di un provvedimento provvisorio relativo alla pesca degli scampi non è contrario alla dichiarazione del Consiglio del 4 aprile 1979.

Le critiche del Governo francese si fondano su ragioni sociali ed economiche, mentre i provvedimenti litigiosi sono essenzialmente fondati sulle raccomandazioni scientifiche del CIEM.

b) Le critiche relative al rilascio di licenze ai pescherecci irlandesi per la pesca dell'aringa possono riguardare solo la fascia che va tra le 6 e le 12 miglia calcolate dalle linee di riferimento dell'Isola di Man per la stagione 1979; orbene, le norme di diritto comunitario che disciplinano i provvedimenti di conservazione delle specie ittiche non si applicano a queste acque, in virtù particolarmente del nuovo paragrafo 5, lett. c), dell'art. 227 del Trattato CEE e del Protocollo n. 3 all'Atto d'adesione.

Nella fattispecie non è stata dimostrata nessuna discriminazione a danno dei pescatori irlandesi. La scarsità di licenze rilasciate ai pescatori irlandesi è dovuta al fatto che solo pochi possono vantare diritti quesiti.

V — Fase orale

La Commissione, rappresentata dai suoi agenti sigg. Donald W. Allen e John Temple Lang; la Repubblica francese, rappresentata dal suo agente sig. Gilbert Guillaume; l'Irlanda, rappresentata dall'avv. Declan N. C. Budd; il Regno Unito, rappresentato dal Lord Advocate, Lord Mackay of Clashfern, Q. C., assistito dall'avv. Peter G. Langdon-Davies e dal perito M. Cushing, hanno presentato le loro difese e le loro risposte ai quesiti loro rivolti dalla Corte all'udienza del 9 dicembre 1980.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 12 febbraio 1981.

In diritto

1 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 13 novembre 1979, la Commissione delle Comunità europee, a norma dell'art. 169 del Trattato CEE, ha promosso un ricorso mirante a far dichiarare che il Regno Unito è venuto meno agli obblighi che gli incombono in virtù del Trattato per aver applicato provvedimenti unilaterali in materia di pesca marittima che comprendono, da una parte, cinque provvedimenti normativi riguardanti le dimensioni delle maglie delle reti e la lunghezza minima di cattura di determinate specie, e, dall'altra, un regime di licenze di pesca nel Mar d'Irlanda e nelle acque dell'Isola di Man.

2 I provvedimenti che rientrano nel primo gruppo comprendono i seguenti decreti, entrati in vigore il 1° luglio 1979:

— The Fishing Nets (North-East Atlantic) (Variation) Order 1979, n. 744,

— The Immature Sea Fish Order 1979, n. 741,

- The Immature Nephrops Order 1979, n. 742,
- The Nephrops Tails (Restrictions on Landing) Order 1979, n. 743,
- The Sea Fish (Minimum Size) (Amendment) Order (Northern Ireland) 1979, n. 235.

3 Le disposizioni applicate nel Mar d'Irlanda e nelle acque dell'Isola di Man si fondano su due decreti:

- The Herring (Irish Sea) Licensing Order, n. 1388 e
- The Herring (Isle of Man) Licensing Order, n. 1389.

Si deve osservare che si tratta degli stessi provvedimenti sui quali verteva la sentenza della Corte 10 luglio 1980 (Commissione c/ Regno Unito, 32/79).

Gli antefatti

4 È noto che, all'inizio del 1979, il Consiglio, cui la Commissione, a norma dell'art. 102 dell'Atto d'adesione, aveva presentato un progetto circa un complesso di provvedimenti per la conservazione delle risorse ittiche nelle acque soggette alla giurisdizione degli Stati membri, non ha preso le disposizioni necessarie. In questa situazione, il Consiglio ha adottato decisioni provvisorie che, poste in vigore per periodi limitati, sono state ripetutamente prorogate. Dette decisioni, redatte in termini analoghi, sono datate 19 dicembre 1978 (non pubblicata), 9 aprile 1979, n. 79/383 (GU n. L 93, pag. 40) e 25 giugno 1979, n. 79/590 (GU n. L 161, pag. 46). Quest'ultima decisione, vigente al momento dell'entrata in vigore dei cinque decreti del primo gruppo, è del seguente tenore:

«Decisione del Consiglio
del 25 giugno 1979

fondata sui trattati, relativa all'attività della pesca nelle acque soggette alla sovranità o alla giurisdizione degli Stati membri e adottata a titolo provvisorio, in attesa dell'adozione di una normativa comunitaria definitiva.

Nel 1979 il Consiglio intende raggiungere al più presto un accordo sulle misure comunitarie per la conservazione e la gestione delle risorse ittiche e sui problemi connessi. In attesa della propria decisione in materia ed in con-

siderazione dell'articolo 102 dell'Atto d'adesione nonché della necessità di proteggere le risorse biologiche e di mantenere adeguate relazioni con i paesi terzi nel settore della pesca, il Consiglio ha adottato, il 19 dicembre 1978 e il 9 aprile 1979, misure provvisorie che sono rimaste in vigore rispettivamente dal 1° gennaio al 31 marzo 1979 e dal 1° aprile al 30 giugno 1979. In seguito, il Consiglio adotta le seguenti disposizioni applicabili dal 1° luglio 1979 sino al raggiungimento di un accordo definitivo da parte del Consiglio e al più tardi sino al 31 ottobre 1979.

1. Gli Stati membri esercitano le loro attività di pesca in modo tale che le catture dei loro pescherecci durante il periodo provvisorio tengano conto delle catture totali ammissibili (TAC) proposte al Consiglio nelle comunicazioni della Commissione del 23 novembre 1978 e del 16 febbraio 1979, nonché della parte delle TAC messe a disposizione dei paesi terzi a norma di accordi o d'intese stipulati con la Comunità. Le catture effettuate nel periodo provvisorio saranno imputate sulle assegnazioni che saranno infine decise dal Consiglio per il 1979.

2. Per quanto riguarda le misure tecniche per la conservazione ed il controllo delle risorse ittiche, gli Stati membri applicano le medesime disposizioni già messe in atto il 3 novembre 1976, nonché altre misure adottate conformemente alle procedure e ai criteri fissati nell'allegato VI della risoluzione del Consiglio del 3 novembre 1976.»

5. Mediante comunicazione 21 marzo 1979, il Governo del Regno Unito informava la Commissione della sua intenzione di porre in vigore, il 1° giugno seguente, un complesso di provvedimenti per la conservazione delle risorse ittiche, riguardanti le dimensioni delle maglie delle reti, la lunghezza minima delle catture e le catture accessorie, sollecitandone l'approvazione da parte della Commissione a norma dell'allegato VI della Risoluzione dell'Aia (il testo di questa risoluzione, designata in prosieguo come «Risoluzione dell'Aia», non pubblicata nella Gazzetta ufficiale, è stato citato nella sentenza della Corte 16 febbraio 1978, Commissione c/ Irlanda, 61/77, Racc. pag. 417, n. 37). In seguito, il Governo britannico informava la Commissione che l'entrata in vigore dei provvedimenti in questione era stata rinviata al 1° luglio.

6. Poiché la Commissione si era riservata di pronunciarsi solo in base alla versione definitiva dei provvedimenti in progetto, il 19 giugno 1979 il Governo

del Regno Unito le comunicava il testo di cinque progetti e il 29 giugno successivo il testo di un sesto, destinato a sostituire uno dei cinque già comunicati. Nella corrispondenza scambiata in merito con il Governo del Regno Unito, la Commissione sottolineava ripetutamente che i provvedimenti previsti non potevano entrare in vigore senza la sua approvazione, dato che riguardavano un settore di competenza della Comunità.

- 7 I provvedimenti litigiosi venivano posti in vigore il 1° luglio 1979.
- 8 Il 6 luglio 1979 la Commissione inviava al Governo del Regno Unito una lettera di costituzione in mora, a norma dell'art. 169 del Trattato. Il 31 luglio 1979 il Governo presentava le sue osservazioni e il 3 agosto 1979 la Commissione emetteva il suo parere motivato circa i provvedimenti normativi di cui sopra e, il 2 ottobre 1979, circa il punto controverso relativo alla pesca nel Mare d'Irlanda e nelle acque dell'Isola di Man.
- 9 È pacifico tra le parti che i provvedimenti normativi posti in vigore il 1° luglio 1979 dal Regno Unito sono vere e proprie misure di conservazione e corrispondono, quantomeno nel loro principio, ai provvedimenti proposti nello stesso periodo dalla Commissione al Consiglio, per tutte le zone marittime in questione. Le critiche mosse dalla Commissione si fondano sulla considerazione che provvedimenti di questa fatta non possono venir adottati utilmente se non per tutta la Comunità, che il Consiglio sarebbe stato in grado di adottarli nelle forme prescritte dal Trattato se lo stesso Regno Unito non avesse posto ostacoli al procedimento di decisione in seno a detta Istituzione e che, adottando unilateralmente i provvedimenti in questione, il Regno Unito ha sconfinato in una sfera di competenza che, dal 1° gennaio 1979, spetta esclusivamente alla Comunità. Secondo la Commissione, in una situazione del genere, i provvedimenti litigiosi avrebbero potuto venir adottati solo previa sua autorizzazione.
- 10 Solo in subordine la Commissione ha esaminato nel merito i vari provvedimenti adottati, per dimostrare che, pur se si tratta di vere e proprie misure di conservazione, la loro adozione ha violato il principio della parità di tratta-

mento di tutti i pescatori della Comunità, o in considerazione del momento in cui sono stati posti in vigore, o in ragione delle loro modalità d'applicazione.

11 A sostegno della Commissione sono intervenuti il Governo della Repubblica francese e il Governo irlandese.

12 Il Governo francese, dopo aver ricordato che il settore della pesca e più precisamente quello della conservazione della fauna marina rientra nella sfera di competenza esclusiva della Comunità, sottolinea che il 31 dicembre 1978 è venuta meno in modo assoluto ed irreversibile qualsiasi competenza nazionale in materia di provvedimenti di conservazione. Si dovrebbe quindi effettuare una distinzione fondamentale, conformemente alla giurisprudenza della Corte, tra il periodo che si è concluso il 31 dicembre 1978 e quello successivo. Dopo questa data la facoltà di adottare provvedimenti per la tutela delle risorse biologiche del mare rientra nella competenza esclusiva della Comunità e più precisamente del Consiglio. Quest'ultimo non potrebbe, senza contravvenire alle disposizioni dell'art. 102, riconferire agli Stati membri una competenza che questi hanno ormai definitivamente perso. Viste su questo sfondo giuridico, le decisioni adottate dal Consiglio andrebbero intese come «decisioni di cristallizzazione», che si limitano a lasciare in vigore i provvedimenti di conservazione esistenti alla scadenza del periodo transitorio, e non già come decisioni con cui si delega o si trasferisce una competenza.

13 Il Governo irlandese, pur sostenendo l'azione della Commissione, non accetta tuttavia il punto di vista del Governo francese quanto al problema della competenza. Esso ritiene che la situazione sia disciplinata dalle successive decisioni del Consiglio, ricordate più sopra, però non vorrebbe escludere la possibilità, per il Consiglio, di fissare, anche dopo la scadenza del periodo stabilito dall'art. 102 dell'Atto d'adesione, norme di procedura e criteri che consentano agli Stati membri di agire individualmente al posto del Consiglio, qualora le circostanze richiedessero provvedimenti urgenti di conservazione.

14 Il Governo del Regno Unito osserva che, finché il Consiglio non si sarà avvalso dei poteri che gli conferisce l'art. 102 dell'Atto d'adesione, anche dopo la scadenza del termine contemplato da dette disposizioni, gli Stati membri

conservano poteri ed obblighi residui fino al momento in cui la Comunità si sarà avvalsa appieno della sua competenza. Esso non contesta che i provvedimenti così adottati dagli Stati membri debbano conformarsi a tutte le disposizioni del diritto comunitario che disciplinano la materia; il vero problema è quindi, nella fattispecie, quello di stabilire se i provvedimenti di cui trattasi siano in conflitto con la legislazione comunitaria in vigore e se, adottandoli, il Regno Unito sia venuto meno ad uno qualsiasi degli obblighi che gli impone il diritto comunitario.

- 15 Il Governo del Regno Unito sostiene che, allorché esso ha adottato i cinque decreti litigiosi, non esisteva una normativa comunitaria per la materia disciplinata, né v'erano norme comunitarie che disciplinassero la pesca delle aringhe nel Mar d'Irlanda e nelle acque dell'Isola di Man. Il Governo britannico ritiene di aver adempiuto gli obblighi che gli impongono le decisioni del Consiglio e la Risoluzione dell'Aia, in quanto ha consultato la Commissione in tutti gli stadi dell'elaborazione dei provvedimenti litigiosi ed ha chiesto la sua approvazione. Esso contesta invece che detta Risoluzione e le decisioni che ne hanno prorogato l'applicazione possano venir interpretate nel senso che subordinano l'azione degli Stati membri all'ottenimento dell'autorizzazione preventiva della Commissione.
- 16 Date le incertezze che caratterizzano la situazione giuridica nel settore in questione, è opportuno anzitutto chiarire quale fosse la disciplina comunitaria in materia di misure di conservazione nel periodo in esame. Assodato il substrato giuridico, si dovrà poi esaminare separatamente il problema della compatibilità con il diritto comunitario dell'adozione dei cinque provvedimenti normativi contestati dalla Commissione e la situazione della pesca nel Mar d'Irlanda e nelle acque dell'Isola di Man, che pone problemi giuridici particolari.

Disciplina giuridica nel periodo in questione

- 17 La Corte ha già ricordato nelle sue sentenze precedenti e, di recente, nella sentenza 10 luglio 1980 già citata, le norme di diritto comunitario vigenti in materia. La situazione tratteggiata in queste sentenze nel frattempo si è radicalmente modificata in quanto il 1° gennaio 1979, alla scadenza del periodo

transitorio contemplato dall'art. 102 dell'Atto d'adesione, la competenza ad adottare, nell'ambito della politica comune della pesca, i provvedimenti destinati alla conservazione delle risorse ittiche è passata pienamente e definitivamente alla Comunità.

- 18 Gli Stati membri non hanno quindi più il diritto di esercitare una competenza autonoma in materia di provvedimenti di conservazione, per quel che riguarda le acque che rientrano sotto la loro giurisdizione. L'adozione di siffatti provvedimenti, con le limitazioni che essi comportano per l'attività della pesca, dipende, dopo questa data, dal diritto della Comunità. Come giustamente ha osservato la Commissione, le risorse cui i pescatori degli Stati membri hanno pari diritto d'accesso devono ormai essere disciplinate dal diritto comunitario.
- 19 La situazione giuridica va quindi valutata alla luce di questo principio. Detta situazione è caratterizzata dal fatto che, in una materia di esclusiva competenza della Comunità, il Consiglio non ha adottato, nei termini voluti, i provvedimenti di conservazione contemplati dall'art. 102 dell'Atto d'adesione.
- 20 In primo luogo si deve osservare su questo punto che, poiché la competenza in materia spetta ora definitivamente ed esclusivamente alla Comunità, va radicalmente scartata l'idea che la summenzionata carenza abbia avuto la conseguenza di restituire agli Stati membri la competenza e la libertà d'azione unilaterale in questo settore.
- 21 Come ha osservato il Governo francese, ne consegue che, poiché il Consiglio non ha adottato disposizioni secondo le forme ed i procedimenti prescritti dal Trattato, i provvedimenti di conservazione vigenti al termine del periodo stabilito dall'art. 102 dell'Atto d'adesione restano in vigore nello stato in cui erano al momento della scadenza del periodo transitorio stabilito da detta disposizione.
- 22 Tuttavia, ciò non vuol dire che gli Stati membri siano stati interamente privati della possibilità di modificare eventualmente i provvedimenti di conservazione già in vigore, per adeguarli al mutamento dei dati d'indole biologica e tecnica pertinenti in materia. Siffatti provvedimenti di modifica, di portata

limitata, non possono comportare una nuova politica di conservazione da parte di uno Stato membro, giacché la competenza per determinare detta politica spetta ormai alle istituzioni comunitarie.

- 23 Tenuto conto della situazione creata dall'inerzia del Consiglio, i presupposti per l'adozione di questo tipo di provvedimenti devono essere definiti tenendo conto di tutti gli elementi di diritto disponibili, anche se frammentari, e richiamandosi, per il resto, ai principi strutturali che stanno alla base della Comunità. Questi principi esigono che la Comunità, in ogni caso, sia in grado di continuare a far fronte alle sue responsabilità nel rispetto degli equilibri essenziali voluti dal Trattato.

- 24 A questo proposito, è opportuno ricordare anzitutto che, al tempo dei fatti sui quali verte la controversia, la Commissione aveva formulato le proposte contemplate dall'art. 102 dell'Atto d'adesione, sicché il Consiglio doveva esaminare un progetto relativo al complesso dei provvedimenti di conservazione da adottarsi. Il Consiglio, anche se non ha dato seguito a dette proposte, ha tuttavia fissato determinate direttive, espresse nelle decisioni summenzionate e in particolare in quella del 25 giugno 1979, vigente all'epoca dei fatti di causa.

- 25 Queste decisioni, essenzialmente provvisorie, tengono conto delle proposte della Commissione in materia di catture totali ammissibili (TAC) come limite massimo di tutta l'attività peschereccia durante il periodo di cui trattasi. Esse inoltre confermano i provvedimenti tecnici di conservazione e di controllo delle risorse della pesca vigenti nel periodo considerato. Esse rispecchiano quindi, da una parte, l'intenzione del Consiglio di rafforzare l'autorità delle proposte della Commissione e, dall'altra, la sua volontà di impedire che i provvedimenti di conservazione vigenti vengano modificati dagli Stati membri senza necessità comprovata.

- 26 Quanto alle modifiche da apportare eventualmente ai provvedimenti di conservazione vigenti, le decisioni summenzionate si richiamano alle «procedure e ai criteri» della Risoluzione dell'Aia. È opportuno ricordare che questa Risoluzione esclude in linea di massima i provvedimenti unilaterali degli Stati membri e, qualora non vengano adottati provvedimenti comunitari, consente

soltanto provvedimenti adottati a titolo conservativo e in modo non discriminatorio. Essa sottolinea inoltre che siffatti provvedimenti non possono pregiudicare gli orientamenti futuri della politica comunitaria in materia di conservazione delle risorse.

- 27 Prima di adottare siffatte misure, lo Stato membro in questione deve chiedere l'approvazione della Commissione, la quale va consultata in tutte le fasi del procedimento. È opportuno sottolineare che queste prescrizioni, definite in origine durante il periodo transitorio contemplato dall'art. 102 dell'Atto d'adesione, vanno valutate d'ora innanzi nell'ambito di una situazione nuova, caratterizzata dalla competenza esclusiva della Comunità in materia e dalla piena efficacia delle norme di diritto comunitario che disciplinano la materia, fatte salve le disposizioni transitorie degli artt. 100, 101 e 103 dell'Atto d'adesione, la cui applicazione esula tuttavia dall'ambito della presente causa.
- 28 A norma dell'art. 5 del Trattato, gli Stati membri hanno l'obbligo di facilitare alla Comunità l'assolvimento dei suoi compiti e di astenersi da qualsiasi provvedimento che possa mettere a repentaglio la realizzazione delle finalità del Trattato. Questa disposizione impone agli Stati membri doveri particolari di azione e di astensione in una situazione in cui la Commissione, per far fronte ad esigenze urgenti di conservazione, ha presentato al Consiglio proposte che, pur se non adottate da quest'ultimo, rappresentano il punto di partenza di un'azione comunitaria concertata.
- 29 È opportuno ricordare inoltre che, in forza dell'art. 7 del Trattato, i pescatori della Comunità devono avere, salve le deroghe menzionate in precedenza, pari accesso alle zone di pesca che rientrano nella giurisdizione degli Stati membri. Il Consiglio è l'unico competente a stabilire le modalità di questo accesso, secondo i procedimenti stabiliti dagli artt. 43, n. 2, 3° comma, del Trattato e 102 dell'Atto d'adesione. Questa situazione giuridica non può venir modificata da provvedimenti adottati unilateralmente dagli Stati membri.
- 30 Trattandosi di un settore riservato alla competenza della Comunità, e nel cui ambito gli Stati membri possono ormai agire solo come gestori dell'interesse

comune, uno Stato membro non può, qualora il Consiglio non intraprenda un'azione adeguata, porre in vigore provvedimenti provvisori di conservazione eventualmente imposti dalla situazione se non collaborando con la Commissione, nel rispetto del compito generale di sorveglianza che l'art. 155, in combinazione, nella fattispecie, con la decisione 25 giugno 1979 e con le decisioni parallele, attribuisce a questa istituzione.

- 31 Quindi, in una situazione caratterizzata dall'inazione del Consiglio e dalla permanenza in vigore, in linea di massima, dei provvedimenti di conservazione vigenti alla scadenza del periodo contemplato dall'art. 102 dell'Atto d'adesione, la decisione 25 giugno 1979 e le decisioni parallele, al pari delle esigenze inerenti alla salvaguardia, da parte della Comunità, dell'interesse comune e dell'integrità dei suoi poteri imponevano agli Stati membri non solo l'obbligo di consultare la Commissione in modo circostanziato e di chiedere lealmente la sua approvazione, ma anche il dovere di non adottare provvedimenti nazionali di conservazione in spregio di obiezioni, riserve o condizioni che la Commissione poteva esprimere.
- 32 Questo procedimento di cooperazione fra gli Stati membri e la Commissione è peraltro stato confermato da una prassi largamente seguita, in quanto la Commissione ha espresso il suo punto di vista su parecchi provvedimenti nazionali di conservazione che le erano stati notificati dai vari Stati membri interessati, formulando, se del caso, riserve o condizioni (vedere per il periodo in questione le comunicazioni pubblicate nella Gazzetta ufficiale n. C 154, pag. 5, del 1978; n. C 119, pag. 5, del 1979; n. C 133, pag. 2, e n. C 237, pag. 2, del 1980).
- 33 È quindi alla luce della situazione giuridica così delineata che si devono analizzare i due gruppi di provvedimenti che costituiscono oggetto della lite.

Sui provvedimenti normativi contestati dalla Commissione

- 34 Il Governo del Regno Unito sostiene che i cinque provvedimenti normativi contestati dalla Commissione hanno costituito oggetto di una previa consul-

tazione da parte sua, conformemente alle decisioni del Consiglio ed al procedimento prescritto dalla Risoluzione dell'Aia. Non si potrebbe fargli carico di averli posti in vigore prima di aver ottenuto il parere della Commissione, giacché dalle informazioni comunicate dalla Commissione stessa risulterebbe che la maggior parte dei provvedimenti adottati dagli Stati membri nel periodo in questione sono stati notificati solo dopo la loro entrata in vigore, mentre i casi di approvazione preventiva sono rimasti l'eccezione.

35 Si deve ricordare a questo proposito che la consultazione cui ha proceduto il Governo del Regno Unito è stata poco soddisfacente e non può venir considerata conforme alle prescrizioni delle decisioni del Consiglio. Se è vero che la Commissione è stata informata già il 21 marzo 1979 delle intenzioni del suddetto Governo, è solo il 19 giugno che essa ha potuto prendere visione del testo del progetto dei provvedimenti. Tenuto conto della tecnicità della materia, è evidente che questo modo di agire non ha consentito alla Commissione di valutare tutte le conseguenze delle disposizioni previste e di esercitare utilmente la funzione di sindacato che le compete a norma dell'art. 155 del Trattato.

36 Si deve rilevare che la Commissione ha formulato le sue riserve fin dall'inizio del procedimento di consultazione e le ha ribadite in modo espresso, il 22 e il 27 giugno, dopo aver preso visione del testo dei provvedimenti, esprimendo la sua intenzione di non approvarli finché un esame più approfondito non avesse consentito di trovare un punto d'intesa. Il Governo del Regno Unito non ha tenuto conto di dette osservazioni e i provvedimenti sono stati posti in vigore il 1° luglio 1979; perciò la Commissione ha promosso immediatamente, con comunicazione 6 luglio 1979, il procedimento di cui all'art. 169 del Trattato.

37 L'argomento dedotto dal Governo del Regno Unito che invoca precedenti in cui la Commissione avrebbe confermato a posteriori provvedimenti già posti in vigore dagli Stati membri non può modificare questo giudizio. In realtà è assodato che, in tutti i casi citati, i provvedimenti in questione sono stati in definitiva approvati, eventualmente dopo che gli Stati interessati avevano accettato le condizioni poste dalla Commissione. Pur se il procedimento se-

guito in quelle occasioni da alcuni Stati membri può apparire poco soddisfacente dal punto di vista dell'imperativo di cooperazione di cui all'art. 5 del Trattato, i casi citati non sono raffrontabili ai provvedimenti litigiosi del Regno Unito, nei cui confronti la Commissione ha avanzato riserve dall'inizio del procedimento di consultazione e contro i quali essa ha formalmente mantenuto le sue obiezioni.

- 38 Risulta dunque che il Regno Unito è venuto meno agli obblighi che gli incombono in virtù del Trattato sia in quanto, mediante il procedimento di consultazione seguito, ha impedito alla Commissione di esaminare adeguatamente i provvedimenti progettati, sia perché ha posto in vigore gli stessi nonostante le obiezioni formulate dalla Commissione.

Sui provvedimenti relativi al Mare d'Irlanda ed alle acque dell'Isola di Man

- 39 Il Governo d'Irlanda, che annette importanza particolare a questo punto della controversia, ha chiesto alla Corte di chiarire la situazione giuridica per quel che riguarda l'applicazione delle norme pertinenti di diritto comunitario alle acque territoriali dell'Isola di Man.
- 40 Come la Corte ha già dichiarato nella sentenza 10 luglio 1980 non è necessario a questo proposito esaminare la situazione costituzionale dell'Isola di Man e le relazioni di questo territorio con la Comunità, giacché risulta dal tenore stesso del decreto di cui trattasi, cioè lo Herring (Isle of Man) Licensing Order, n. 1389, che questo è stato adottato dal Governo britannico in forza della legislazione del Regno Unito, sicché il Regno Unito deve assumere la piena responsabilità di questo provvedimento nei confronti della Comunità.
- 41 Basterà rilevare che le basi giuridiche del regime della pesca contestato dalla Commissione sono rimaste, nel 1979, le stesse già esaminate dalla Corte, relativamente agli anni 1977 e 1978, nella sentenza 10 luglio 1980. Pur se risulta dal fascicolo che il regime pare sia stato leggermente liberalizzato a favore dei pescatori irlandesi, la Corte non può che ribadire il giudizio

espresso nella sentenza summenzionata, nel senso che il regime di licenze di pesca applicato nel Mare d'Irlanda e nelle acque dell'Isola di Man non ha costituito oggetto di alcuna consultazione e quindi non è stato in alcun modo autorizzato dalla Commissione, che le modalità d'applicazione di questo regime sono rimaste riservate interamente al potere discrezionale delle autorità del Regno Unito senza possibilità, per le istituzioni della Comunità, per gli altri Stati membri e per gli interessati di acquisire una certezza giuridica sul regime effettivamente applicato.

42 Per queste ragioni, detto regime ha violato una delle norme fondamentali in materia, ricordata in precedenza, nel senso che ha impedito ai pescatori degli altri Stati membri ed in special modo a quelli irlandesi di accedere a zone di pesca che dovevano essere loro aperte alla pari con i pescatori del Regno Unito.

43 Si deve quindi ribadire, per quanto concerne il 1979, la declaratoria d'indennità già emessa nella sentenza 10 luglio 1980, sottolineando che il regime applicato nella zona marittima di cui trattasi viola uno dei principi fondamentali in materia.

Sulle spese

44 A norma dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura la parte soccombente è condannata alle spese. Il convenuto è rimasto soccombente e quindi le spese, ivi comprese quelle sostenute dalle intervenienti, vanno poste a suo carico.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1° Il Regno Unito è venuto meno agli obblighi impostigli dal Trattato CEE in quanto

a) ha posto in vigore, il 1° luglio 1979, senza previa consultazione adeguata e nonostante le obiezioni della Commissione, i provvedimenti normativi sottoelencati:

- il Fishing Nets (North-East Atlantic) (Variation) Order 1979, n. 744,
- lo Immature Sea Fish Order 1979, n. 741,
- lo Immature Nephrops Order 1979, n. 742,
- il Nephrops Tails (Restrictions on Landing) Order 1979, n. 743,
- il Sea Fish (Minimum Size) (Amendment) Order (Northern Ireland) 1979, n. 235;

b) ha mantenuto in vigore, nel Mare d'Irlanda e nelle acque dell'Isola di Man, in forza dello Herring (Irish Sea) Licensing Order 1977, n. 1388, e dello Herring (Isle of Man) Licensing Order 1977, n. 1399, un regime di licenze di pesca che non aveva costituito oggetto di alcuna consultazione né era stato autorizzato dalla Commissione, le cui modalità d'applicazione sono state riservate interamente al potere discrezionale delle autorità del Regno Unito, senza possibilità, per le istituzioni della Comunità, per gli altri Stati membri e per gli interessati, di acquisire una certezza giuridica circa il regime realmente applicato e che, di conseguenza, ha avuto l'effetto d'impedire ai pescatori degli altri Stati membri di accedere a zone di pesca che dovevano essere loro aperte alla pari con i pescatori del Regno Unito.

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

Mertens de Wilmars	Pescatore	Mackenzie Stuart	Koopmans	O'Keeffe
Bosco	Touffait	Due	Everling	

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo, il 5 maggio 1981.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente

J. Mertens de Wilmars