CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GERHARD REISCHL DEL 12 FEBBRAIO 1981 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

Dopo le cause 141/78 (Repubblica francese c/ Regno Unito di Gran Bretagna e d'Irlanda del Nord, sentenza 4 ottobre 1979, Racc. 1979, pag. 2923) e 32/79 (Commissione delle Comunità europee c/ Regno Unito, sentenza 10 luglio 1980) è la terza volta che la Corte deve esaminare una censura d'inosservanza, da parte del Regno Unito, degli obblighi che gli pone il Trattato CEE, avendo esso emanato unilateralmente provvedimenti nel settore della pesca marittima.

Poiché le norme di diritto comunitario in materia, sulle quali si fonda tutta la politica comunitaria del settore della pesca, sono già state illustrate ampiamente nelle cause summenzionate come pure nelle cause riunite 3, 4 e 6/76 (Cornelis Kramer e a., sentenza 14 luglio 1976, Racc. 1976, pag. 1279) nonché nella causa 61/77 (Commissione c/ Irlanda, sentenza 16 febbraio 1978, Racc. 1978, pag. 417), do per scontato che vi siano note e per i dettagli mi richiamo alle cause di cui sopra.

La presente fattispecie si distingue dalla situazione giuridica che faceva da sfondo alle cause di cui sopra solo per il fatto che, come la Corte nella sentenza 3 luglio 1979 (cause riunite 185-204/78, procedimenti penali nei confronti della ditta J. van Dam en Zonen e a., Racc. 1979, pag. 2345) giustamente ha rilevato, il termine di cui all'art. 102 dell'Atto 22 gennaio 1972 sull'adesione dei nuovi Stati membri e sull'adeguamento dei Trattati (in prosieguo: Atto d'adesione), è scaduto il 31 dicembre 1978.

Poiché, com'è noto, il Consiglio non riusciva entro questa data a stabilire condizioni per l'esercizio della pesca che tenessero conto pure della tutela del patrimonio ittico e della conservazione delle risorse biologiche del mare, esso, con decisione 19 dicembre 1978, «fondata sui Trattati, relativa all'attività della pesca nelle acque sotto la sovranità o la giurisdizione degli Stati membri, a titolo provvisorio, in attesa dell'adozione di una normativa comunitaria definitiva», adottava disposizioni provvisorie che rimanevano in vigore dal 1° gennaio fino al 31 marzo 1979. Dopo questa data, venivano adottate disposizioni provvisorie analoghe, sostanzialmente dello stesso tenore, tramite le decisioni del Consiglio 9 aprile 1979, n. 79/383 (GU n. L 93 del 12 aprile 1979, pag. 40), 25 giugno 1979, n. 79/590 (GU n. L 161 del 29 giugno 1979, pag. 46 nonché 29 ottobre 1979, n. 79/905 (GU n. L 277 del 6 novembre 1979, pag. 10).

Le norme che entrano in linea di conto nella presente fattispecie, cioè i provvedimenti transitori decisi il 25 giugno 1979, hanno il seguente tenore:

«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 considerazione dell'articolo 102 dell'Atto di adesione nonché della necessità di proteggere le

1 — Traduzione dal tedesco.

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 provvisorie 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.»

Ancor prima che venisse emanata questa decisione, il Governo del Regno Unito, in una lettera del 21 marzo 1979, aveva comunicato alla Commissione la sua intenzione di adottare diversi provvedimenti nazionali nel settore della pesca marittima, che sarebbero entrati in vigore il 1° giugno di quello stesso anno, data la carenza di misure comunitarie. In sostanza si prevedeva di aumentare le dimensioni delle maglie delle reti da pesca del pesce bianco e degli scampi in determinate zone, di stabilire una taglia minima per lo sbarco di determinati tipi di pesce e per gli scampi, nonché quantitativi massimi determinati per le catture accessorie nella pesca degli scampi.

Dopo un'abbondante corrispondenza e svariate consultazioni, il Governo del Regno Unito presentava infine alle Commissione, il 19 giugno 1979, in via ufficiale cinque progetti di decreto per provvedimenti nel settore della pesca marittima, che entravano in vigore il 1° luglio 1979 nonostante le riserve avanzate dalla Commissione. Si trattava dei decreti elencati qui appresso, per i cui particolari mi richiamo alla relazione d'udienza:

1. il Fishing Nets (North East Atlantic) (Variation) Order 1979, Statutory Instrument n. 744,

2. l'Immature Sea Fish Order 1979, Statutory Instrument n. 741,

3. l'Immature Nephrops Order 1979, Statutory Instrument n. 742,

4. il Nephrops Tails (Restriction on Landing) Order 1979, Statutory Instrument n. 743,

5. il Sea Fish (Minimum Size) Order (Northern Ireland) 1979, sostituito dal Sea Fish (Minimum Size) (Amendment) Order (Northern Ireland) 1979, Statutory Rules of Northern Ireland, notificato alla Commissione il 29 giugno 1979.

Inoltre, la Commissione veniva ufficialmente informata circa le difficoltà con-

nesse con il rilascio di licenze e con gli altri provvedimenti relativi alla cattura delle aringhe nelle acque circostanti l'Isola di Man e nel Mare d'Irlanda del Nord. Detti provvedimenti si fondano sullo Herring (Irish Sea) Licensing Order 1977, Statutory Instrument n. 1388 e lo Herring (Isle of Man) Licensing Order 1977, Statutory Insrument n. 1389, sui quali verteva anche la causa 32/79.

Dopo ulteriore corrispondenza e varie consultazioni, la Commissione, con lettera 6 luglio 1979, instaurava nei confronti del Regno Unito il procedimento di cui all'art. 169 del Trattato CEE e constatava che il Regno Unito era venuto meno agli obblighi ad esso imposti dal Trattato CEE, in quanto — senza autorizzazione della Commissione e senza aver consultato né cooperato con la Commissione — aveva adottato detti provvedimenti in materia di pesca, che peraltro anche sotto il profilo sostanziale erano incompatibili con il diritto comunitario. Questa censura veniva respinta dal Governo del Regno Unito con lettera del 31 luglio 1979. Quindi la Commissione, il 3 agosto 1979, adottava un parere motivato a norma dell'art. 169, 1° comma, del Trattato CEE, con il quale invitava il Governo del Regno Unito a fare il necessario, nel termine di 45 giorni, onde far cessare detta violazione del diritto comunitario. Contemporaneamente, la Commissione si riservava il diritto di adottare entro breve termine un parere definitivo circa l'applicazione della disciplina sulla cattura delle aringhe nelle acque dell'Isola di Man e nel Mare dell'Irlanda del Nord. Questo secondo parere motivato, preceduto da altre trattative, veniva emanato il 2 ottobre 1979 e vi si invitava il Governo del Regno Unito ad abolire, in quanto incompatibili con il diritto comunitario, gli ostacoli alla cattura delle aringhe nelle acque dell'Isola di Man e nel Mare dell'Irlanda del Nord.

Poiché il Regno Unito non aveva ottemperato a questi inviti, il 13 novembre 1979 la Commissione adiva la Corte di giustizia a norma dell'art. 169, 2° comma, del Trattato CEE, chiedendole di dichiarare che il Regno Unito è venuto meno agli obblighi che gli impongono sia il Trattato che la Risoluzione dell'Aia, avendo esso emanato ed applicato, nel 1979, i provvedimenti sopra descritti. Si chiedeva inoltre di porre a carico del Regno Unito le spese processuali.

In questa controversia, nella quale la Repubblica francese e l'Irlanda sono intervenute a sostegno della Commissione, espongo il mio punto di vista.

I — A giudizio della ricorrente e delle intervenienti, sotto diversi aspetti il Regno Unito è venuto meno agli obblighi che gli impone il Trattato.

1. La Commissione sostiene in primo luogo che, dopo la scadenza del periodo transitorio stabilito dall'art. 102 dell'Atto d'adesione, cioè dal 1° gennaio 1979, il Regno Unito non aveva più alcuna competenza autonoma ad emanare misure nazionali di conservazione nel settore della pesca marittima nelle acque sottoposte alla sua giurisdizione e che, quindi, siffatti provvedimenti avrebbero potuto venir adottati solo previo consenso delle autorità comunitarie. Pur ammettendo che dopo la scadenza di detto termine gli

Stati membri avessero conservato la loro competenza ad emanare idonei provvedimenti di conservazione, poiché la Comunità non si era avvalsa delle proprie facoltà, il Governo del Regno Unito avrebbe potuto esercitare questa sua competenza solo ispirandosi all'art. 5 del Trattato CEE, cioè in stretta collaborazione e con il consenso delle autorità comunitarie. Qualora la Corte non dovesse condividere questo punto di vista, la Commissione le chiede inoltre di dichiarare che i provvedimenti adottati dal Regno Unito stridono sotto il profilo procedurale e, pur se in minor misura, anche sotto quello sostanziale con le prescrizioni del diritto comunitario.

2. A giudizio del Governo della Repubblica francese, gli Stati membri, dopo la scadenza di detto periodo transitorio, non hanno più alcuna competenza ad emanare misure di conservazione unilaterali nel settore della pesca marittima. Se la Corte non dovesse condividere questo punto di vista, dovrebbe quantomeno dichiarare che i provvedimenti del Regno Unito, con cui sono state aumentate le misure minime delle maglie delle reti da pesca per gli scampi, sono prematuri, inutili, eccessivi e discriminatori.

3. Il Governo irlandese sottolinea che le misure litigiose sono state adottate in spregio degli obblighi derivanti agli Stati membri dalla Risoluzione dell'Aia e che l'applicazione dei provvedimenti in materia di pesca nelle acque dell'Isola di Man e nelle acque del Mare d'Irlanda del Nord ha effetto discriminatorio, particolarmente a danno dell'Irlanda.

4. Il Governo del Regno Unito obietta in sostanza che, finché la Comunità non si avvale delle proprie competenze, gli Stati membri rimangono competenti ad emanare provvedimenti nazionali nel settore della pesca marittima anche dopo la scadenza del periodo transitorio stabilito dall'art. 102 dell'Atto d'adesione e che siffatti provvedimenti quindi non devono venire previamente approvati dalla Commissione. Fra l'altro, detti provvedimenti sarebbero stati presi in modo conforme alle disposizioni del diritto comunitario vigenti in materia.

II — Dagli argomenti suesposti risulta chiaramente che, anzitutto, si deve chiarire se, ed eventualmente a quali condizioni, il Regno Unito avesse facoltà di adottare i provvedimenti litigiosi anche dopo la scadenza del periodo transitorio stabilito dall'art. 102 dell'Atto d'adesione.

1. Nell'affrontare questo problema non si deve dimenticare che, come hanno giustamente sottolineato pure la Commissione e il Governo francese, dalla giurisprudenza della Corte in materia di politica della pesca comunitaria risulta chiaramente che la Comunità, dopo la scadenza del periodo transitorio stabilita dall'art. 102 dell'Atto d'adesione, è, in via di principio, esclusivamente competente ad emanare misure di conservazione nel settore della pesca marittima. Questa considerazione in particolare conserva tutta la sua validità pur se i fatti da cui sono scaturiti i precedenti giurisprudenziali si sono verificati durante il periodo transitorio.

La Corte ha sempre affermato che la politica comunitaria della pesca si fonda su-

gli artt. 3, lett. d), e 38 e segg. in materia agricola, compreso l'allegato II del Trattato che include la pesca nella politica agraria della Comunità. Nelle sentenze summenzionate, specie nelle cause Kramer (3, 4 e 6/76), Repubblica francese c/ Regno Unito (141/78) e Commissione c/ Regno Unito (32/79) la Corte ha poi aggiunto che, in base agli obblighi derivanti e dal Trattato CEE e dall'Atto di adesione, la Comunità è competente ad emanare provvedimenti di conservazione nel settore della pesca nelle acque soggette alla giurisdizione degli Stati membri.

Dopo l'adesione dei nuovi Stati membri, l'art. 102 dell'atto d'adesione, come si desume dalla giurisprudenza summenzionata ed in particolare dalle sentenze Kramer (3, 4 e 6/76) e Van Dam (185-204/78) ha espressamente *ribadito* che i provvedimenti di conservazione rientrano nella sfera di competenza della Comunità. L'art. 102 non costituisce una norma che *fonda* la competenza — su questo punto tutti i partecipanti al procedimento concordano — come si desume anche chiaramente dalla sentenza recentemente pronunciata nella causa Commissione c/ Regno Unito (32/79) nella quale la Corte ha sancito che «l'art. 102 dell'Atto di adesione ha riconosciuto che la protezione dei fondali e la conservazione delle risorse biologiche del mare fanno parte di questa politica, dando al Consiglio l'*incarico* di adottare, su proposta della Commissione, i provvedimenti adeguati a tale scopo, entro un termine determinato». Scopo di questo articolo è il *«dare inizio,* in seguito al rilevante aumento del settore marittimo in conseguenza dell'ampliamento della Comunità, ad un *nuovo periodo transitorio* durante il quale il Consiglio doveva istituire i provvedimenti di conservazione necessari». Detta disposizione doveva, come si specifica nella sentenza Kramer, consentire una soluzione generale per il problema della tutela dei fondali e per la conservazione delle risorse biologiche del mare con la collaborazione dei nuovi Stati membri, che per la loro situazione geografica erano particolarmente interessati al settore della pesca.

Seguendo l'iter logico delle considerazioni suesposte, la Corte ha ripetutamente sottolineato che, qualora la Comunità si sia avvalsa della sua competenza, le norme da essa emanate prevalgono su qualsiasi altro provvedimento derogatorio adottato dagli Stati membri. Per contro, *«finché non sia scaduto il periodo transitorio fissato dall'art. 102 dell'Atto d'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 collaborazione per essi derivanti dal Trattato e in particolare dall'art. 5 »(sentenza 10 luglio 1980, in causa 32/79, punto 10 della motivazione).

Il concorso delle competenze così descritte della Comunità e degli Stati membri per l'emanazione di provvedimenti di conservazione nell'ambito della pesca marittima era però limitato al periodo transitorio contemplato dall'art. 102 dell'Atto d'adesione, come emerge chiaramente dalla sentenza della Corte nella causa Kramer, nella quale si fa espresso richiamo al fatto che detta competenza degli Stati membri aveva solo carattere *transitorio,* dal che consegue che essa era destinata a venir meno al più tardi a decorrere dal sesto anno sucessivo all'adesione. Partendo da queste considerazioni la Corte ha parimenti riconosciuto, nella

causa Van Dam (185-204/78), nella quale la controversia principale verteva sulla conciliabilità tra provvedimenti di conservazione nazionali e diritto comunitario, che i provvedimenti come quelli adottati con le norme nazionali cui si riferiva il giudice proponente, nel periodo in esame rientravano nella competenza degli Stati membri.

Questi esempi dimostrano che l'art. 102 dell'Atto d'adesione non solo ha lo scopo, come ritiene il Governo del Regno Unito, di imporre al Consiglio un obbligo di facere, ma per di più persegue anche la finalità di far cessare definitivamente, dopo la scadenza del periodo transitorio, la competenza riconosciuta pro tempore agli Stati membri alle condizioni summenzionate.

Detta competenza degli Stati membri era eccezionale e non si è protratta oltre il 31 dicembre 1978, come del resto emerge chiaramente anche dalla risoluzione adottata dal Consiglio il 3 novembre 1976 su proposta della Commissione, in considerazione delle difficoltà che ostacolavano l'adozione di una politica comune per la conservazione del patrimonio ittico entro il periodo prescritto, risoluzione nota come «allegato VI della Risoluzione dell'Aia». In questa risoluzione il Consiglio, dopo aver ricordato che, in via di principio, gli Stati membri, in attesa dell'applicazione dei provvedimenti comunitari, non avrebbero adottato alcun provvedimento di conservazione *unilaterale,* ha — come è detto nella sentenza della Corte nella causa Commissione c/ Irlanda (61/77) — *«ammesso* che siffatte misure avrebbero potuto essere adottate, *a titolo conservativo,* qualora non venissero tempestivamente emanati provvedimenti comunitari».

2. Si deve ora stabilire inoltre se gli Stati membri, nel *periodo successivo al 31 dicembre 1978,* non avessero alcuna facoltà di emanare provvedimenti di tutela, dal momento che il Consiglio, non essendo giunto ad un accordo, non ha assolto gli obblighi che gli impone l'art. 102 dell'Atto d'adesione.

Ritenendo giustamente che l'efficacia dell'allegato VI della Risoluzione dell'Aia fosse limitata al periodo transitorio, il 19 dicembre 1978 il Consiglio ha adottato una decisione, entrata in vigore il 1° gennaio 1979, più volte rinnovata, e che al n. 2 stabilisce che «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».

In base all'interpretazione di questa norma si potrà determinare se il Regno Unito, emanando i provvedimenti litigiosi dopo la scadenza del periodo transitorio di cui all'art. 102 dell'Atto d'adesione, abbia agito nell'ambito della sua competenza o meno.

Il Governo britannico, che nell'art. 102 dell'Atto d'adesione ravvisa soltanto un obbligo imposto al Consiglio di intervenire nel settore della conservazione del patrimonio biologico marino, parte dal presupposto che anche dopo la scadenza del periodo stabilito in detta disposizione gli Stati membri sono rimasti competenti ad emanare provvedimenti di conservazione in questo settore. Esso quindi ravvisa nelle decisioni provvisorie di cui sopra emanate dal Consiglio soltanto un rinvio all'allegato VI della Risoluzione dell'Aia e alla risoluzione del Consiglio del 31 gennaio 1978. Secondo questo

modo di vedere, gli Stati membri, in caso di inerzia del Consiglio, anche dopo la scadenza del termine stabilito dall'art. 102 dell'Atto d'adesione avrebbero conservato la competenza ad emanare provvedimenti unilaterali per la conservazione del patrimonio ittico e l'unica condizione sarebbe stata quella di emanarli rispettando i criteri esposti in dette risoluzioni. Sotto l'aspetto procedurale gli Stati membri avrebbero quindi dovuto soltanto preoccuparsi di ottenere l'autorizzazione della Commissione, che doveva venire sempre consultata.

Questo orientamento trova però un primo ostacolo nella lettera e nello scopo dell'art. 102 dell'Atto d'adesione che, come ho detto, consisteva nel conferire agli Stati membri la competenza ad emanare provvedimenti in materia di pesca solo durante un periodo transitorio ben definito. Trascorso detto periodo, gli Stati membri hanno comunque perso la loro competenza autonoma ad emanare detti provvedimenti, come giustamente rilevano la Commissione e il Governo francese, indipendentemente dal fatto che la Comunità, dopo la scadenza del periodo transitorio, si sia avvalsa o meno della propria competenza.

In base a queste considerazioni, il Governo francese, dopo essersi rifiutato di ravvisare nelle decisioni provvisorie l'intenzione della Comunità di restituire agli Stati membri la loro competenza, giunge dunque alla conclusione che l'unico scopo di queste decisioni poteva essere quello di confermare i provvedimenti di conservazione adottati *prima* della scadenza del periodo transitorio al fine di evitare una soluzione di continuità nella disciplina. Ciò si desumerebbe dal fatto che è espresso chiaramente l'obbligo degli Stati membri, posteriormente al 1° gennaio 1979, di applicare se del caso solo i provvedimenti in vigore il 3 novembre 1976, data d'adozione dell'allegato VI della Risoluzione dell'Aia oppure i provvedimenti che sono stati adottati a norma di detto allegato. Quest'ultima categoria di provvedimenti potrebbe quindi essere solo composta da provvedimenti adottati prima del 31 dicembre 1978, poiché da un lato la norma si riferirebbe espressamente a provvedimenti adottati, cioè provvedimenti che risalgono ad un periodo precedente, e d'altro canto l'allegato VI avrebbe perso la sua efficacia alla scadenza del periodo transitorio.

Nel valutare questo argomento, a mio avviso, bisogna riconoscere con il Governo francese che nelle decisioni in questione non si può ravvisare una *completa* restituzione agli Stati membri delle competenze che questi avevano già devoluto alla Comunità, nel senso che gli Stati membri in forza di questi atti avrebbero riacquistato una competenza *autonoma* nel settore della politica della pesca. Anzi si deve ritenere fondamentalmente che, come la Corte ha affermato nella causa Commissione c/ Repubblica francese (causa 7/71, sentenza 14 dicembre 1971, Racc. 1971, pag. 1003), i poteri sovrani derivanti da una limitazione della competenza degli Stati membri o da un trasferimento di attribuzioni alla Comunità possono venire a questa sottratti nuovamente solo mediante un'*espressa disposizione del Trattato* onde ricollocarli nella sfera di competenza esclusiva degli Stati membri.

Inoltre, come la Corte ha affermato tra l'altro nelle cause 80 e 81/77 (Société les Commissionnaires réunis c/ Esattore della dogana e Sàrl les Fils de Henri Ramel c/ Esattore della dogana, sentenza 20 aprile 1978, Racc. 1978, pag. 927), qualsiasi deroga ad un principio fondamentale del mercato comune deve essere prevista espressamente e inequivocabilmente. Come osserva giustamente il Governo francese, le decisioni provvisorie di

cui trattasi non presentano questi presupposti.

Se invece nei provvedimenti litigiosi si ravvisa solo una restituzione parziale di facoltà e detta restituzione parziale si ritiene fondamentalmente ammissibile, dev'essere almeno garantito — come la Corte ha ripetutamente affermato (cfr. in merito le cause 80 e 81/77, Ramel, Racc. 1978, pag. 927; 52/76, Luigi Benedetti c/ Munari, sentenza 3 febbraio 1977, Racc. 1977, pag. 163; 60/75, Carmine Antonio Russo c/ Azienda di Stato per gli interventi sul mercato agricolo, sentenza 22 gennaio 1976, Racc. 1976, pag. 45; 65/75, Riccardo Tasca, sentenza 26 febbraio 1976, Racc. 1976, pag. 291) — che i principi fondamentali del Trattato non vengano violati. Orbene, tra questi principi fondamentali si annovera quello secondo cui la Commissione, dopo la scadenza del periodo transitorio di cui all'art. 102 dell'Atto di adesione, deve partecipare al processo legislativo comunitario nel settore agricolo e in particolare della pesca. Ne consegue che il Consiglio, ammesso che disponesse di una facoltà di delegazione parziale, non poteva, trasferendo la competenza agli Stati membri, privare la Commissione del suo diritto a partecipare all'azione legislativa. Detta partecipazione, prevista onde salvaguardare gli interessi comunitari, sarebbe stata garantita solo se la restituzione di competenza fosse stata effettuata su proposta della Commissione, il che notoriamente non è avvenuto, oppure se la Commissione fosse stata chiamata a partecipare al procedimento legislativo degli Stati membri.

Poiché però la Commissione non dispone di alcun diritto d'iniziativa nei confronti degli Stati membri, la sua effettiva partecipazione può essere garantita solo prescrivendo agli Stati l'obbligo di ottenere il suo consenso. Le decisioni provvisorie litigiose, volendole considerare come parziale trasferimento di competenza, non violerebbero il diritto comunitario soltanto se, in via d'interpretazione, la facoltà d'azione degli Stati membri venisse subordinata al consenso della Commissione.

Se quindi, per i motivi summenzionati si dovesse anche escludere che le decisioni provvisorie litigiose contengano un trasferimento di competenza, non ne conseguirebbe — come giustamente osserva la Commissione, e contrariamente a quanto sostiene il Governo francese — che gli Stati membri dopo la scadenza del periodo transitorio non avevano più assolutamente alcuna competenza ad emanare nuovi provvedimenti di conservazione nel settore della pesca in mare.

È innegabile che anche la soluzione proposta dal Governo francese, cioè una semplice conferma dei provvedimenti adottati durante il periodo transitorio non provoca, dopo la scadenza del periodo transitorio stesso, un vuoto giuridico, che è opportuno evitare, però questa interpretazione presenta in linea di principio lo svantaggio di cristallizzare la situazione normativa e, finché il Consiglio non prende l'iniziativa, non consente alcun adattamento dei provvedimenti adottati alle effettive esigenze della situazione.

Per di più, anche per altri motivi, non è detto che le decisioni in questione intendessero confermare soltanto i provvedimenti adottati nel periodo transitorio. Ad esempio, in particolare, l'interpretazione grammaticale della formula «misure adottate» non porta a concludere inevitabilmente che si siano voluti intendere i provvedimenti emanati nel passato. Inoltre, non appare nemmeno convincente l'argomento secondo cui l'allegato VI della Risoluzione dell'Aia ha perso la sua efficacia al più tardi il 31 dicembre 1978 e quindi le decisioni provvisorie potevano

riferirsi solo ai provvedimenti adottati in questo arco di tempo; infatti si fa richiamo soltanto ai provvedimenti adottati «conformemente *alle procedure e ai criteri* fissati nell'allegato VI».

Contro la tesi secondo cui, dopo la scadenza del periodo transitorio, in caso di inerzia della Comunità, gli Stati membri non potevano prendere iniziative nel settore della conservazione del patrimonio biologico del mare, e quindi le decisioni provvisorie servivano solo a confermare i provvedimenti adottati anteriormente al 31 dicembre 1978, milita del pari la giurisprudenza della Corte. Ad esempio già nella causa Van Dam (185-204/78), quanto ai provvedimenti di tutela adottati dagli Stati membri nel periodo transitorio, la Corte ha dichiarato che, onde evitare un vuoto legislativo, «nel corso del 1978 gli Stati membri avevano il diritto ed il dovere di adottare, nell'ambito delle rispettive giurisdizioni, tutti i provvedimenti compatibili con il diritto comunitario atti a proteggere le risorse biologiche del mare . . .». La necessità di evitare un siffatto vuoto legislativo, qualora la Comunità, che in definitiva è l'unica competente, non sia in grado di adottare ulteriori provvedimenti di tutela, è sottolineata chiaramente nella sentenza, sostanzialmente imperniata sugli stessi problemi, emanata nella causa Commissione c/ Regno Unito (32/79). In quell'occasione il Consiglio aveva esercitato già nel 1977 le sue competenze relativamente alle zone di mare litigiose e non era riuscito a formulare una decisione soltanto per quanto riguardava la proroga di questi provvedimenti per il restante del periodo transitorio. Questo fatto però, come ha sottolineato la Corte nella sua sentenza, non ha avuto l'effetto di privare la Comunità della sua competenza in materia e di restituire così agli Stati membri un potere discrezionale nel settore in questione. Partendo dal presupposto che la Comunità è in via di principio competente in questo settore, ma solo per i motivi summenzionati non era riuscita ad esercitare la sua competenza, la Corte ha stabilito che «in una situazione del genere *spettava agli Stati membri*, per quanto riguarda le zone marittime soggette alla loro giurisdizione, adottare i provvedimenti di conservazione necessari nell'*interesse comune* ed osservando le norme tanto sostanziali quanto procedurali che si desumono dal diritto comunitario». Come viene ulteriormente specificato nella stessa sentenza, l'obbligo di emanare provvedimenti, per far fronte alle immediate esigenze di conservazione, nell'interesse della Comunità, insorge nei confronti degli Stati membri qualora gli stessi provvedimenti non possano venire tempestivamente adottati in sede comunitaria, in virtù di tutti gli atti giuridici vigenti fino al 31 dicembre 1978, delle finalità che detti atti perseguono e degli obblighi generali di cui all'art. 5 del Trattato. A questo proposito si fa anche espressa menzione della risoluzione di cui all'allegato VI alla Risoluzione dell'Aia la quale, come ha sottolineato la Corte nella causa Repubblica francese c/ Regno Unito (141/78) «dà una forma concreta nel particolare settore cui essa si applica all'obbligo di collaborazione degli Stati membri che hanno assunto a norma dell'art. 5 del Trattato CEE aderendo alla Comunità». L'importanza di questo obbligo di collaborazione, derivante dall'art. 5 del Trattato nell'interesse della Comunità, viene ancora sottolineata nella stessa sentenza allorché la Corte specifica che «l'adempimento di tale obbligo è particolarmente necessario in una situazione in cui è risultato impossibile, a causa di divergenze di interessi non ancora risolte, istituire una politica comune, e in un settore, come quello della conservazione delle risorse biologi-

che del mare, nel quale è possibile conseguire risultati utili solo grazie alla collaborazione di tutti gli Stati membri».

È superfluo addurre ulteriori ragioni per dimostrare che siffatto obbligo degli Stati membri, loro derivante dall'art. 5 del Trattato, come ho già specificato nelle mie conclusioni del 21 maggio 1980, nella causa Commissione c/ Regno Unito (32/79) con ampi richiami alla giurisprudenza, deve valere anche per il periodo posteriore al 31 dicembre 1978, poiché il Consiglio è sempre ancora nell'impossibilità di adottare i relativi provvedimenti di conservazione.

Mentre però durante il periodo transitorio — allorché sia la Comunità che gli Stati membri erano parallelamente competenti ad emanare provvedimenti di conservazione, era sufficiente che lo Stato membro interessato, prima di adottare detti provvedimenti, *cercasse di ottenere l'approvazione* della Commissione — come si desume dall'allegato VI della Risoluzione dell'Aia — la situazione è cambiata dopo il termine del periodo transitorio in quanto, come abbiamo visto, la Comunità ora è *esclusivamente* competente ad adottare siffatti provvedimenti. Da questa competenza esclusiva scaturisce però, a mio parere, inevitabilmente che la *tutela dell'interesse comunitario* è garantita soltanto allorché i provvedimenti adottati dagli Stati membri in veste di mandatari della Comunità, diversamente a quanto succedeva in precedenza, vengano emanati solo con il *consenso* della Comunità stessa. Del resto, solo così si potrebbe spiegare il fatto che nelle decisioni provvisorie, che alla pari dell'allegato VI della Risoluzione dell'Aia si limitano a dare forma concreta all'obbbligo di collaborazione che gli Stati membri si sono assunti, in virtù dell'art. 5 del Trattato CEE, esprimendo la loro adesione alla Comunità, si parla soltanto di provvedimenti introdotti secondo i procedimenti ed i criteri di cui all'allegato VI della risoluzione del Consiglio.

3. Resta infine da stabilire quale sia l'organo comunitario competente ad approvare i provvedimenti adottati dagli Stati membri.

Il Governo del Regno Unito esclude che questa competenza spetti alla Commissione, poiché altrimenti essa verrebbe in realtà a disporre di un diritto di veto nei confronti di provvedimenti che gli Stati membri possono adottare in virtù delle decisioni provvisorie. Del resto l'art. 155 del Trattato CEE non si potrebbe nemmeno interpretare nel senso che la Commissione può consentire ad uno Stato membro di adottare un provvedimento per la cui emanazione ipoteticamente questo non ha alcuna competenza.

A questo argomento si può anzitutto replicare genericamente che nei casi in cui gli Stati membri sono obbligati, a causa dell'inerzia del Consiglio, ad agire come *mandatari* della Comunità, sarebbe controsenso pretendere che il *Consiglio* debba approvare i provvedimenti stessi. Ciò significherebbe cioè o che, qualora il Consiglio non abbia raggiunto l'accordo per l'approvazione, non potrebbero venir adottati i provvedimenti di conservazione oppure invece, nell'ipotesi in cui il Consiglio approvasse detti provvedimenti, che questo, ignorando la Commissione, avrebbe di fatto delegato agli Stati membri competenze; il che, come ho dimostrato in precedenza, è inammissibile.

Al contrario abbiamo visto che l'obbligo di collaborare risultante dall'art. 5 del Trattato CEE agli Stati membri è un

vero obbligo sancito dal Trattato, al quale le summenzionate decisioni provvisorie del Consiglio si sono limitate a dare forma concreta. Ne consegue che, a norma dell'art. 155 del Trattato CEE, in virtù del quale tra l'altro la Commissione ha il compito di vigilare sull'applicazione dello stesso Trattato nonché delle norme emanate dalle istituzioni, sempre in virtù del Trattato, al fine di garantire il normale funzionamento e lo sviluppo del mercato comune, la *Commissione* deve intervenire nel procedimento legislativo per l'emanazione dei provvedimenti di conservazione di cui trattasi onde garantire la salvaguardia dell'interesse comunitario.

Detto modo di vedere è corroborato da un lato dall'allegato VI della Risoluzione dell'Aia, in virtù del quale gli Stati membri che intendevano adottare misure unilaterali per conservare il patrimonio ittico, dovevano chiedere il consenso della *Commissione*, dall'altro dal più recente regolamento del Consiglio 30 settembre 1980, n. 2527, che istituisce misure tecniche per la conservazione delle risorse della pesca (GU n. L 258 del 1° ottobre 1980, pag. 1). Nel secondo considerando di detto regolamento si legge che «gli Stati membri dovrebbero essere autorizzati, per talune popolazioni d'interesse esclusivamente locale, e salvo controllo della Comunità, ad adottare in alcuni casi misure di conservazione specifiche». Quindi l'art. 18, nn. 1 e 2, di detto regolamento stabilisce che:

«1. Nel caso di riserve strettamente locali che sono importanti unicamente per i pescatori di un solo Stato membro, lo Stato membro in questione può prendere provvedimenti per la conservazione e la gestione di dette riserve quando detti provvedimenti non sono contemplati da alcun regolamento CEE e rimanendo inteso che non devono essere in contrasto con le disposizioni comunitarie.

Prima di prendere tali misure, lo Stato membro in questione deve avere l'accordo della Commissione circa la constatazione che queste riserve sono unicamente importanti per detto Stato membro e sono conformi al disposto del paragrafo 1.

2. Gli altri Stati membri e la Commissione sono informati in merito a tali misure.»

Nel quarto considerando dello stesso regolamento si prevede inoltre che, nell' ipotesi di seria minaccia al patrimonio ittico da conservare, gli Stati membri devono venir autorizzati ad adottare adeguati provvedimenti in via provvisoria. L'art. 19 del regolamento stabilisce quindi:

«1. Se si rende necessaria un'azione immediata ai fini della conservazione delle riserve ittiche la Commissione può, in deroga al presente regolamento, prendere tutte le misure necessarie conformemente alle procedure definite agli artt. 31, paragrafo 2, e 32 del regolamento (CEE) n. 100/76. È altresì possibile prendere a tale scopo misure non espressamente previste in detto regolamento.

2. In caso di grave minaccia per la conservazione di talune specie o fondali di pesca o se qualsiasi indugio può causare un danno difficilmente riparabile, lo Stato costiero può adottare, per quanto riguarda le acque soggette alla propria giurisdizione, le misure di conservazione non discriminatorie appropriate.

...

4. Entro il termine di dieci giorni a decorrere dalla ricezione di tale notificazione, la Commissione conferma,

annulla o modifica le suddette misure. La decisione della Commissione è immediatamente notificata agli Stati membri.»

Questa conclusione è corroborata inoltre dalla sentenza delle Corte nella causa 41/76 (Suzanne Donckerwolcke e Henri Schou c/ Procuratore della Repubblica presso il Tribunal de grande instance di Lilla e Direttore generale delle dogane e imposte indirette di Parigi, sentenza 15 dicembre 1976, Racc. 1976, pag. 1921). In questo rinvio pregiudiziale il giudice proponente, la Cour d'appel di Douai, aveva chiesto tra l'altro se determinati provvedimenti nazionali di sorveglianza relativamente all'origine delle merci che si trovavano in libera pratica negli Stati membri, trascorso il periodo transitorio previsto per adottare una politica commerciale comune, senza che lo Stato membro interessato venisse autorizzato a norma dell'art. 115, 1° comma, 2ª frase, del Trattato CEE, a praticare deroghe alle norme in materia di libera pratica all'interno della Comunità, fossero conformi al Trattato. Tra la situazione allora esaminata e quella esaminata oggigiorno esiste un certo parallelismo, infatti, allorché vennero adottati i provvedimenti di sorveglianza di cui trattasi, la competenza per la politica commerciale era stata trasferita, in virtù dell'art. 113, n. 1, del Trattato CEE, globalmente alla Comunità; la politica commerciale comunitaria, come ha rilevato la Corte, alla scadenza del periodo transitorio non aveva però ancora raggiunto il suo stadio definitivo.

Per questa situazione che in sostanza presentava analoghe caratteristiche, la Corte di giustizia ha sottolineato nella suddetta sentenza che «i provvedimenti di politica commerciale di indole nazionale sono ammissibili, dopo la scadenza del periodo transitorio, solo se specificamente autorizzati dalla Comunità». A maggior ragione, per i motivi suesposti, ciò deve valere anche per i provvedimenti adottati nel settore della politica della pesca.

Infine, si deve ancora osservare che l'approvazione delle misure di conservazione adottate dagli Stati membri nel settore della pesca marittima può essere data dalla Commissione non solo espressamente ma anche tacitamente. Che sia sufficiente anche solo un'approvazione tacita si può desumere dalle decisioni provvisorie che fanno richiamo ai provvedimenti introdotti «conformemente alle procedure e ai criteri fissati nell'allegato VI» della Risoluzione dell'Aia. Orbene, questa risoluzione, per quel che riguarda il procedimento, prescrive soltanto, com'è noto, che la Commissione va consultata in tutte le fasi, vale a dire che gli Stati membri, per garantire un coordinamento dei provvedimenti nazionali, specialmente dal momento che è ancora in cantiere la politica comune e in considerazione dei rapporti con i paesi terzi, devono collaborare strettamente con la Commissione. Se tale consultazione è stata effettuata e se la Commissione non si è espressamente opposta all'introduzione di siffatti provvedimenti, si può ritenere che essa li abbia approvati tacitamente, senza che ciò pregiudichi l'interesse della Comunità.

Quindi, nemmeno il fatto che la Commissione in altri casi non abbia sempre espressamente approvato provvedimenti degli altri Stati membri *prima* della loro entrata in vigore, consente, come ritiene il Governo del Regno Unito, di concludere che l'approvazione in questione sia superflua.

Tuttavia, quand'anche siffatti provvedimenti in altri casi fossero stati adottati senza l'approvazione della Commissione — questa osservazione è in relazione con gli altri argomenti svolti dal Governo bri-

tannico — ciò non legittima uno Stato a fare altrettanto.

Poiché è pacifico che tutti i provvedimenti summenzionati per la conservazione del patrimonio biologico del mare sono stati emanati senza alcuna previa autorizzazione della Commissione, si deve dunque dichiarare che il Regno Unito, emanando i provvedimenti di cui trattasi, è venuto meno agli obblighi che gli impone il Trattato CEE.

4. Ciò vale particolarmente anche per quanto riguarda i provvedimenti in materia di pesca relativi al Mare del Nord e alle acque dell'Isola di Man adottati in correlazione allo Herring (Irish Sea) Licensing Order 1977 e allo Herring (Isle of Man) Licensing Order 1977. Oggetto di entrambe le normative è quello, come abbiamo appreso nel procedimento Commissione c/ Regno Unito (32/79), di vietare la pesca delle aringhe nelle zone di mare in questione. Da questo divieto sono esentati i pescatori in possesso di licenza rilasciata, per il mare irlandese, dal Governo del Regno Unito e, per le acque dell'Isola di Man, dal Board of agriculture and fisheries di detta isola. Entrambe le normative, che nel 1979 erano ancora in vigore, non contengono altre indicazioni circa i presupposti per il rilascio delle licenze, circa i diritti che dette licenze conferiscono e circa i vincoli che dette licenze comportano. Esse lasciano quindi alle autorità competenti un ampio potere discrezionale per quel che riguarda il rilascio delle licenze e la loro portata. Quanto alle critiche della Commissione, mosse nel procedimento testé menzionato, vale a dire il fatto che né la Commissione né gli Stati membri interessati, nel 1977 e nel 1978, sono stati regolarmente informati circa l'effettiva portata della disciplina che si intendeva istituire, mediante l'applicazione di questo sistema di licenze, in materia di limitazione e di organizzazione della cattura del pesce, la Corte, nella sentenza del 10 luglio 1980 ha tra l'altro stabilito che il Regno Unito ha violato i doveri che gli incombono in virtù del Trattato in quanto, nel 1977, in base a dette normative, ha applicato un sistema di licenze di pesca sul quale non vi è stata una idonea consultazione e le cui modalità di applicazione sono state lasciate interamente al potere discrezionale delle autorità del Regno Unito, senza dar modo alle autorità comunitarie e agli altri Stati membri e alle persone interessate di acquisire una certezza giuridica circa il sistema applicato. Inoltre, è stata ravvisata un'altra violazione del Trattato nel fatto che anche nel 1978 questa situazione di incertezza è stata conservata a danno dei pescatori di altri Stati membri.

La Corte in quella sentenza, quanto al problema del se le norme comunitarie per la disciplina di una politica della pesca comune vigano anche per le acque all'interno della fascia di 12 miglia attorno all'Isola di Man, non ha ritenuto necessario esaminare la situazione costituzionale dell'Isola di Man e il rapporto tra questo territorio nazionale e la Comunità. Anzi, la Corte si è limitata a dichiarare che dal tenore dello Herring (Isle of Man) Licensing Order 1977 si desume che questo è stato emanato dal Governo britannico in base alle norme giuridiche del Regno Unito, motivo per cui il Regno Unito deve rispondere di fronte alla Comunità anche dell'adozione di questo provvedimento.

Se ne conclude che anche l'applicazione della summenzionata normativa dopo la

scadenza del periodo transitorio stabilito dall'art. 102 dell'Atto d'adesione e gli accordi, che su detto atto giuridico si fondavano, tra i Governi del Regno Unito e dell'Isola di Man per il 1979, relativi alle condizioni della pesca dell'aringa nelle acque in essi contemplate, avrebbero dovuto venire previamente approvati dalla Commissione, approvazione che incontestabilmente non è stata rilasciata.

III — Poiché mi pare che a questo punto risulti chiaramente che il Regno Unito, emanando i provvedimenti di conservazione summenzionati e applicandoli, abbia travalicato le sue competenze — indipendentemente dal fatto che si condivida il mio punto di vista o si accetti la soluzione proposta dal Governo francese — non è quindi più il caso di esaminare ulteriormente le altre censure di indole procedurale e sostanziale mosse dalla Commissione e dagli altri partecipanti al procedimento. Ciò vale a maggior ragione in quanto la Commissione ha dichiarato espressamente che essa, qualora venisse dichiarata l'incompetenza a legiferare su questa materia del Regno Unito, rinuncerebbe all'esame di dette censure.

IV — Quindi propongo di dichiarare che il Regno Unito è venuto meno agli obblighi che gli incombono in virtù del Trattato CEE, in quanto, senza il consenso della Commissione, nel 1979 ha adottato ed applicato il Fishing Nets (North East Atlantic) (Variation) Order 1979, lo Immature Sea Fish Order 1979, lo Immature Nephrops Order 1979, il Nephrops Tails (Restriction on Landing) Order 1979, nonché il Sea Fish (Minimum Size) Order (Northern Ireland) 1979, e in quanto, in base allo Herring (Irish Sea) Licensing Order 1977, S.I. 1977, n. 1388 ed allo Herring (Isle of Man) Licensing Order 1977, S.I. 1977, n. 1389, ha istituito un sistema di licenze di pesca o ha stabilito condizioni generali per la cattura delle aringhe nelle acque del mare irlandese e dell'Isola di Man.

Poiché il ricorso verrebbe così accolto, le spese, ivi comprese quelle delle parti intervenienti, andrebbero poste a carico del Regno Unito.