4° La normativa di uno Stato membro che sanzioni il divieto di pescare senza autorizzazione nella sua zona di pesca, divieto fatto alle navi battenti bandiera spagnola dal regolamento del Consiglio 21 giugno 1978, n. 1376, il quale proroga al 31 luglio 1978 taluni provvedimenti provvisori per la conservazione e la gestione delle risorse ittiche da applicare alle navi battenti bandiera della Spagna, non è incompatibile col diritto comunitario.

Kutscher Pescatore Koopmans Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart

O'Keeffe Bosco Touffait Due

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 14 ottobre 1980.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente

H. Kutscher

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE FRANCESCO CAPOTORTI DEL 10 LUGLIO 1980

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. Le questioni pregiudiziali che hanno dato luogo alla presente causa sono state poste dalla Circuit Court della contea di Cork (Irlanda) nell'ambito di un procedimento penale pendente nei confronti del capitano di un peschereccio spagnolo, il signor Burgoa. Quest'ultimo è imputato principalmente di aver violato le norme irlandesi le quali vietano a chiunque sia a bordo di un peschereccio straniero di pescare o tentare di pescare finché la nave si trovi nelle acque destinate dallo Stato alla pesca esclusiva. Il fatto contestato al signor Burgoa si è svolto il 10 luglio 1978, allorché la sua nave si trovava a 20 miglia al largo della costa occidentale irlandese; e quindi all'interno della fascia di 200 miglia che, dal 1° gennaio 1977 in poi, in base al Maritime Jurisdiction (Exclusive Fishery Limits) Order, costi-

tuisce la zona di pesca esclusiva dell'Irlanda.

A sua difesa, l'imputato ha invocato la Convenzione di Londra sulla pesca del 9 marzo 1964, ritenendo di poterne dedurre il suo diritto di pescare nel punto dove si è verificato l'episodio contestatogli; ed ha sostenuto la tesi che tale diritto sarebbe stato confermato e tutelato, dopo l'ingresso dell'Irlanda nella CEE, dall'articolo 234 del Trattato di Roma. Ciò ha indotto i giudici irlandesi a formulare le quattro domande pregiudiziali che vi sono note, due delle quali hanno per oggetto l'interpretazione del citato articolo 234, mentre la terza concerne l'applicabilità di tale articolo alla Convenzione di Londra sulla pesca, e l'ultima solleva il problema della compatibilità con il diritto comunitario di una eventuale condanna dell'imputato.

2. Il primo comma dell'articolo 234 stabilisce che le disposizioni del Trattato CEE «non pregiudicano i diritti e gli obblighi derivanti da convenzioni concluse, anteriormente all'entrata in vigore del Trattato stesso, fra uno o più Stati membri da una parte e uno o più Stati terzi dall'altra». Questa parte della norma è conforme al principio generale del diritto dei trattati, in materia di relazioni fra due accordi successivi che concernano la stessa materia, secondo il quale gli obblighi e i diritti creati dal primo accordo rimangono invariati, nei confronti di tutti gli Stati che non partecipano al secondo accordo. Conviene citare, in proposito, l'articolo 30, n. 4, b), della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969, il quale prevede che «quando le parti di un trattato anteriore non sono tutte parti del trattato successivo . . . nei rapporti fra uno Stato che sia parte di entrambi i trattati e uno Stato che sia parte di uno solo di essi, è il trattato di cui i due Stati sono parti che regola i loro diritti e obblighi reciproci». Aggiungo che la nostra Corte, nella motivazione della sentenza del 27 febbraio 1962 nella causa 10/61, Commissione c/ Repubblica italiana (Raccolta 1962, p. 7), ha fra l'altro riconosciuto che l'articolo 234 si riferisce sia ai diritti conferiti a Stati terzi da convenzioni anteriori sia agli obblighi degli Stati membri, che logicamente corrispondono a quei diritti.

Lo stesso articolo, poi, nel suo secondo comma, dispone che «nella misura in cui tali convenzioni sono incompatibili con il presente Trattato, lo Stato o gli Stati membri interessati ricorrono a tutti i mezzi atti ad eliminare le incompatibilità constatate. Ove occorra, gli Stati membri si forniranno reciproca assistenza per raggiungere tale scopo, assumendo eventualmente una comune linea di condotta». Qui evidentemente l'ipotesi dell'incompatibilità fra il Trattato CEE e gli accordi anteriori è presa in considerazione nell'ottica del dovere degli Stati membri di fare tutto il possibile per osservare il Trattato, eliminando l'incompatibilità; ma il risultato non può essere assicurato, là dove è necessario il consenso (e quindi il buon volere) del terzo titolare di un diritto soggettivo in base all'accordo anteriore. Perciò opportunamente l'avvocato generale Lagrange, nelle conclusioni inerenti alla predetta causa 10/61, distinse questa eventualità dalla situazione inversa (esistenza di un diritto di uno Stato membro) affermando: «Se l'incompatibilità riguarda un

diritto attribuito a uno Stato membro da una convenzione anteriore, il "mezzo atto" è molto semplicemente la rinuncia dello Stato a valersene. Se essa riguarda invece un diritto di uno Stato terzo oppure un obbligo di uno Stato membro nei confronti di uno Stato terzo, si dovranno compiere i passi necessari per porre onorevolmente fine all'incompatibilità» (Raccolta 1962, p. 35).

A sua volta la Corte mostrò di condividere tale argomentazione accogliendo, nella citata sentenza, il punto di vista secondo cui uno Stato, il quale assuma un nuovo obbligo contrario ai diritti riconosciutigli da un trattato anteriore, rinuncia per ciò stesso a valersi di tali diritti nei limiti necessari a dare esecuzione al suo nuovo obbligo (Raccolta citata, p. 21).

I giudici irlandesi desiderano ora, in primo luogo, sapere se l'articolo 234 crei diritti e obblighi per le istituzioni comunitarie e per gli Stati membri. A me sembra che, con riferimento al primo comma dell'articolo in questione, si può parlare di un obbligo delle istituzioni comunitarie di non intralciare l'esercizio di diritti o l'adempimento di obblighi degli Stati membri, derivanti da convenzioni anteriori che li legano a Stati terzi (purché, beninteso, trattandosi di diritti, il loro esercizio sia compatibile con gli obblighi comunitari). Non si può invece assolutamente parlare, sempre relativamente a quel comma, di una conferma, o di una novazione, e tanto meno di una protezione o una garanzia comunitarie, per i menzionati obblighi e diritti degli Stati membri verso Stati terzi. Un'idea di questo genere emerge dalla difesa dell'imputato nella causa di merito, ed è quindi nel numero delle ipotesi interpretative che i giudici irlandesi hanno preso in considerazione. Ciò rende necessario sottolineare con forza che il primo comma dell'articolo 234 non aggiunge nulla al valore giuridico originario degli obblighi e diritti risultanti da accordi anteriori fra Stati membri e Stati terzi, e che tali obblighi e diritti rimangono assolutamente estranei al diritto comunitario. In ultima analisi, anche se la disposizione in esame non fosse stata inserita nel Trattato, le situazioni giuridiche preesistenti nei rapporti con Stati terzi sarebbero egualmente rimaste impregiudicate.

Quanto al secondo comma, invece, è chiaro che esso comporta un obbligo per gli stati membri — porre in opera tutti i mezzi per eliminare eventuali incompatibilità delle convenzioni anteriori rispetto al Trattato — accompagnato da un generico impegno di cooperazione in vista dello scopo fissato. Ma dubito che questo aspetto dell'articolo interessi il giudice di rinvio.

3. Con la seconda domanda, il giudice di merito mira a stabilire se l'articolo 234, o qualsiasi altra norma comunitaria, «conservi o tuteli», a favore dei beneficiari dei trattati cui si applica l'articolo 234, diritti soggettivi che i giudici nazionali debbono tutelare. Il modo in cui questa domanda è formulata fa supporre che la Corte irlandese abbia inteso riferirsi a trattati idonei a far sorgere diritti

soggettivi per gli individui, e che pertanto, parlando di «beneficiari» di tali trattati, abbia avuto riguardo agli individui, anziché agli Stati che ne sono parti e destinatari. Comunque sia, il nodo del problema sta ancora nella funzione dell'articolo 234: esso vale a «conservare» gli effetti delle convenzioni anteriori alle quali si riferisce, soltanto nel senso che li dichiara impregiudicati dal Trattato CEE (cosicché anche gli eventuali effetti diretti nei confronti degli individui, prodotti da una convenzione anteriore, restano in vita), ma al tempo stesso esso non modifica in alcun modo la natura o il valore degli obblighi o dei diritti preesistenti, nei rapporti con Stati terzi.

Perciò sarebbe del tutto improprio affermare che tali obblighi o diritti vengano «tutelati» dall'articolo 234 o da qualsiasi altra norma comunitaria; e sarebbe fuor di luogo supporre che l'articolo 234 imponga agli Stati membri di eseguire gli obblighi in questione. I problemi dell'esistenza e dell'osservanza di obblighi del singolo Stato membro verso uno Stato terzo, o di diritti individuali, la cui fonte sia un accordo stipulato da quello Stato membro con il terzo prima del Trattato CEE (o prima dell'adesione di uno Stato alla CEE) devono essere risolti dal giudice nazionale in base all'interpretazione dell'accordo e del proprio ordinamento interno: l'articolo 234, in quanto clausola di coordinamento fra Trattato CEE e convenzioni anteriori, non ha alcuna funzione di «tutela» da svolgere.

4. Con la terza domanda, la giurisdizione irlandese chiede se la Convenzione di Londra sulla pesca del 1964 sia un trattato del genere al quale si applica l'articolo 234, così come adattato dall'articolo 5 dell'Atto di adesione nei confronti dell'Irlanda, del Regno Unito e della Danimarca.

Abbiamo visto che l'articolo 234 riguarda le «convenzioni concluse, anteriormente all'entrata in vigore del Trattato, fra uno o più Stati membri da una parte e uno o più Stati terzi dall'altra». Secondo l'articolo 5 dell'Atto relativo alle condizioni di adesione e agli adattamenti dei Trattati del 22 gennaio 1972, «l'articolo 234 del Trattato CEE ... si applica, per quanto attiene ai nuovi Stati membri, agli accordi e convenzioni conclusi prima dell'adesione». La condizione implicita perché l'articolo 234 sia applicabile è, inoltre, che la materia della convenzione anteriore rientri fra quelle di cui si occupa la Comunità; ciò accade sicuramente per la pesca, dato che, a norma dell'articolo 38, n. 1, del Trattato, i prodotti della pesca sono compresi fra i prodotti agricoli, soggetti alla disciplina del mercato comune. Perciò non vi è dubbio che la Convenzione di Londra sulla pesca, conclusa otto anni prima dell'adesione irlandese, britannica a danese alla CEE, con la partecipazione di tutti gli Stati attualmente membri della Comunità e di alcuni Stati terzi (inclusa la Spagna), rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 234, così come adattato dal citato articolo 5 dell'Atto di adesione, per tutto quanto concerne i rapporti fra l'Irlanda, il Regno Unito e la Danimarca e gli Stati terzi che sono parti della Convenzione.

5. Rimane da considerare la quarta domanda, con la quale la Corte irlandese

chiede se la condanna dell'imputato nel caso di specie, a norma dell'articolo 222A, sottosezione 1 del Fisheries Consolidation Act del 1959, modificato dall'articolo 7 del Fisheries Amendment Act del 1978, sia incompatibile con il diritto comunitario.

Se presa alla lettera, tale domanda oltrepassa evidentemente il quadro della procedura regolata dall'articolo 177 del Trattato CEE, poichè sollecita un controllo della compatibilità di norme nazionali con il diritto comunitario che esula dalle competenze conferite alla Corte da quell'articolo. Tuttavia la Corte ha più di una volta tratto spunto da domande inesattamente formulate, per interpretare il diritto comunitario in vigore nella materia della quale si discute nella controversia di merito. Perciò è possibile, e a mio avviso opportuno, esaminare ora la regolamentazione comunitaria applicabile al trattamento di pescherecci stranieri (e in particolare spagnoli) i quali vogliano svolgere il loro lavoro in zone di pesca esclusive.

Comincerò con il ricordare che il 3 novembre 1976 il Consiglio adottò una serie di risoluzioni sulla politica comune in materia di pesca, e fra esse una risoluzione relativa ai limiti delle zone di pesca, prevedendo fra l'altro che gli Stati membri interessati, a decorrere dal 1° gennaio 1977, mediante un'azione concertata, avrebbero esteso detti limiti a 200 miglia dalle loro coste prospicienti il Mare del Nord e l'Atlantico settentrionale. Nella stessa risoluzione il Consiglio stabilì che lo sfruttamento da parte di pescherecci dei paesi terzi delle risorse ittiche di queste zone sarebbe stato disciplinato da accordi fra la Comunità e i paesi terzi interessati; di conseguenza, incaricò la Commissione di avviare subito, secondo le direttive da esso impartite, i necessari negoziati. Al tempo stesso fu sottolineata l'esigenza di giungere a una disciplina comune per la conservazione delle risorse ittiche, e venne accordata agli Stati membri la facoltà di emanare, d'intesa con la Commissione, i provvedimenti provvisori che apparissero opportuni in attesa dell'entrata in vigore della disciplina comune (allegato VI della risoluzione).

In effetti, la Commissione ha adempiuto al suo compito di condurre trattative con i paesi terzi; ed è ormai giunta a un'intesa con un certo numero di essi, firmando degli accordi che riconoscono i diritti degli Stati membri nella zona delle 200 miglia, e al tempo stesso stabiliscono quote di pesca in favore delle controparti. L'accordo con la Spagna, firmato il 28 ottobre 1978 ma non ancora in vigore, prevede fra l'altro che ciascuno dei contraenti può esigere che le imbarcazioni dell'altro contraente si muniscano di una licenza per pescare nella propria zona. Ma in attesa che questa disciplina entri in vigore, sono state adottate dal Consiglio misure interinali di conservazione e di gestione delle risorse ittiche, applicabili alle navi battenti bandiera di taluni Stati terzi. Qui conviene citare a tal proposito il regolamento 373/77, del 24 febbraio 1977, recante le misure che riguardano le navi spagnole, finlandesi, portoghesi, svedesi, canadesi e degli Stati Uniti d'America, e i regolamenti che hanno prorogato tale regime per quanto concerne le navi spagnole; in particolare il regolamento 1376/78, del 21 giugno 1978, che era in vigore all'epoca dei fatti contestati al signor Burgoa.

Questa normativa poggia sulla premessa che al fine di preservare le risorse ittiche è necessario far sì che l'accesso dei pescherecci di taluni paesi terzi alla zona delle 200 miglia dalle coste comunitarie sia limitato (v. quarto considerando del citato regolamento 373/77). Essa si articola in due misure essenziali: determinazione dei quantitativi di pesce (suddivisi per specie e luogo di pesca) che possono essere catturati dalle navi dei paesi terzi, e controllo dell'esercizio della pesca, attraverso un sistema di licenze della Commissione che possono essere ritirate in caso di irregolarità o di esaurimento dei quantitativi previsti. Inoltre — e ciò riveste notevole importanza nel caso di specie — gli Stati membri sono tenuti a prendere le misure necessarie per garantire (nella misura del possibile) l'applicazione delle norme che fissano le quote di cattura, nella zona di 200 miglia al largo delle coste del Mare del Nord e dell' Atlantico; incluse le visite regolari delle navi dei paesi terzi (articolo 4 del citato regolamento 373/77).

Tenendo conto di queste regole del diritto comunitario derivato, si può senz'altro affermare che gli Stati membri muniti di coste sul Mare del Nord e sull'Atlantico — uno dei quali è l'Irlanda — hanno il potere di garantire con sanzioni penali l'osservanza delle limitazioni poste all'attività dei pescherecci di Stati terzi, e in particolare dei pescherecci spagnoli. Un motivo di perplessità, nel caso di specie, può essere costituito dal fatto che il reato contestato al signor Burgoa è stato configurato come violazione di norme interne irlandesi; ma in realtà la norma irlandese in questione (articolo 222A del Fisheries Consolidation Act del 1959, modificato dall'articolo 7 del Fisheries Amendment Act 1978) stabilisce che «una persona a bordo di un peschereccio straniero non deve pescare o tentare di pescare quando la nave si trova nella zona esclusiva di pesca dello Stato a meno che non sia legalmente autorizzata (authorised by law) a farlo» ed aggiunge che chiunque violi tale divieto «sarà colpevole di un reato». Si tratta dunque di una norma che può ritenersi complementare rispetto alla disciplina comunitaria sopra riferita, poiché sia il divieto sia la minaccia di una pena rappresentano l'adempimento dell'obbligo derivante dal citato articolo 4 del regolamento 373/77 (servono, cioè, a garantire il rispetto delle quote di cattura, nella zona delle 200 miglia). È appena necessario aggiungere che, in tali condizioni, non vi è dubbio che sia conforme al diritto comunitario la condanna di persone le quali si comportino in modo contrario ai principi dell'esclusività della zona di pesca di 200 miglia e della conseguente limitazione dell'attività dei pescherecci stranieri, mediante la fissazione di quote di cattura e il sistema delle autorizzazioni.

6. Nel corso di questo procedimento è stata dibattuta anche la questione della validità della normativa comunitaria precedentemente descritta, sotto l'angolo della sua eventuale incompatibilità con la Convenzione di Londra sulla pesca del 9 marzo 1964. A dire il vero, una simile questione non è stata prospettata dal giudice di merito, e ciò indurrebbe a non esaminarla; ma d'altra parte è innegabile che quel giudice si è proposto di determinare il valore e il ruolo della Conven-

zione di Londra rispetto alle norme irlandesi, conformi a quelle comunitarie, che vietano la pesca non autorizzata nella zona delle 200 miglia. A tal fine appare utile esplorare il tema dei rapporti fra la Convenzione di Londra e il diritto comunitario sotto tutti i profili.

Per affermare la invalidità del regolamento 373/77, e di quelli che l'hanno successivamente prorogato, bisognerebbe che fosse esatta l'una o l'altra delle seguenti ipotesi: o che tali regolamenti contrastino con le norme della citata Convenzione di Londra, e queste siano considerate vincolanti per la Comunità, o che emanandoli il Consiglio abbia violato l'obbligo, derivante come si è visto dall'articolo 234, 1° comma, di non ostacolare l'adempimento di impegni degli Stati membri verso Paesi terzi, risultanti da accordi anteriori. Riguardo alla prima di tali ipotesi, conviene ricordare la giurisprudenza di questa Corte relativa ai rapporti fra normativa comunitaria derivata e obblighi internazionali delle Comunità: in particolare, le sentenze del 12 dicembre 1972 nelle cause riunite 21-24/72, International Fruit (Raccolta 1972, p. 1220) e del 24 ottobre 1973 nella causa 9/73, Schlüter (Raccolta 1973, p. 1137). Nel dispositivo della prima di queste due decisioni e nella motivazione della seconda (punto 27) la Corte ha precisato che «la validità, ai sensi dell'articolo 177 del Trattato CEE, degli atti emessi dalle istituzioni può essere influenzata da una norma di diritto internazionale soltanto qualora detta norma sia vincolante per la Comunità ed attribuisca ai singoli cittadini di questa il diritto di esigerne giudizialmente l'osservanza». Perciò, nel caso di specie, sarebbe necessario accertare — prima ancora che l'esistenza di un contrasto fra la Convenzione di Londra e i regolamenti citati — il carattere vincolante per la Comunità e l'efficacia diretta per i singoli di tale Convenzione.

È possibile ritenere che la Comunità, per il fatto di aver assunto i poteri degli Stati membri in materia di gestione delle risorse nelle loro zone di pesca, sia succeduta ad essi nei diritti e negli obblighi risultanti dalla Convenzione di Londra? Per risolvere questo problema, bisogna considerare con attenzione i criteri accolti nella giurisprudenza innanzi citata, e in particolare nella sentenza del 12 dicembre 1972, relativa al caso International Fruit. La Corte pervenne allora alla conclusione che la Comunità fosse succeduta agli Stati membri negli obblighi del GATT non in base alla sola constatazione che essa aveva assunto poteri già spettanti a quegli Stati nella materia regolata dall'Accordo generale, ma tenendo conto di almeno quattro altri elementi decisivi: il fatto che gli Stati membri fossero già vincolati dal GATT quando avevano stipulato il Trattato CEE, la volontà di quegli Stati di vincolare la Comunità mediante gli obblighi dell'accordo, coincidente con «l'adesione della Comunità agli scopi perseguiti dal GATT» che risulta dall'articolo 110 del

Trattato di Roma, l'azione effettivamente svolta dalle istituzioni comunitarie nell'ambito di tale accordo, e il riconoscimento, che le altri parti contraenti avevano effettuato, del trasferimento di poteri dagli Stati membri alla Comunità (v. punti 10 a 18 della motivazione). Ora, nessuno di questi elementi ricorre nel presente caso. La Convenzione di Londra sulla pesca, se è anteriore all'adesione del Regno Unito, dell'Irlanda e della Danimarca, è successiva alla creazione della CEE; nessuna intenzione di far assumere dalla CEE gli obblighi della predetta Convenzione è stata espressa né dagli Stati membri né dalla Comunità; nessun compotamento che possa considerarsi di esecuzione della Convenzione è stato posto in essere dalla Comunità; nessun riconoscimento di un ruolo proprio della Comunità nell'ambito della Convenzione è stato effettuato dagli altri paesi contraenti.

È vero che il confronto fra i comportamenti tenuti nell'ambito del GATT e quelli che si riferiscono all'esecuzione della Convenzione è poco agevole, dato il carattere dinamico dell'Accordo generale, il quale rappresenta una specie di quadro permanente di negoziati e di nuove intese fra le parti; ma ciò non toglie che almeno uno degli elementi indicati sia, a mio avviso, essenziale in ogni ipotesi di successione della Comunità agli Stati membri negli obblighi di un accordo: mi riferisco alla volontà dell'una e degli altri. Nel caso di specie, si può viceversa parlare di una chiara mancanza di volontà della CEE di essere vincolata alla Convenzione di Londra. Va notato a questo riguardo che all'epoca della Conferenza europea della pesca, svoltasi a Londra dal dicembre 1963 al marzo 1964, la CEE non aveva ancora una sua politica in questo campo, e che la Commissione si era fatta rappresentare alla Conferenza in qualità di semplice osservatrice. Quando, nel decennio successivo, la Comunità ha cominciato a precisare la propria linea di condotta in materia di pesca, si erano già verificati profondi cambiamenti nella situazione giuridica in relazione alla quale era stata elaborata la Convenzione di Londra. Questa era basata sul criterio di una massima estensione dei diritti di pesca degli Stati ad una fascia di 12 miglia dalle rispettive coste; e perciò riconosceva il diritto esclusivo di pesca dello Stato costiero (e la sua giurisdizione esclusiva in materia di pescherie) entro una fascia di sei miglia dalla linea di base del suo mare territoriale (articolo 2), mentre nella zona fra le sei e le dodici miglia attribuiva il diritto di pesca, oltre che allo Stato costiero, ad ogni altro Stato contraente, le cui navi avessero abitualmente pescato in detta zona fra il 1° gennaio 1953 e il 31 dicembre 1962 (articolo 3). Ma nel corso degli anni settanta, sotto l'impulso delle esigenze economiche dei paesi in via di sviluppo, si è andata formando e poi rapidamente consolidando una norma generale internazionale, che autorizza gli Stati ad estendere la loro zona di pesca esclusiva fino a 200 miglia. Pertanto la Comunità ha inaugurato la sua azione concreta in questo settore proprio disponendo nel 1976 (come ho ricordato prima) che un regime di protezione della pesca venisse stabilito provvisoriamente nella zona di 200 miglia, in attesa della conclusione di accordi con gli Stati terzi interessati, che sono destinati a fondarsi su questo nuovo criterio. In tal modo la Comunità ha im-

postato la sua azione prescindendo completamente dalla Convenzione di Londra, che non risultava più idonea a fornire una disciplina adeguata ai nuovi contenuti del diritto internazionale del mare.

In tali condizioni, si deve escludere che la Convenzione di Londra sulla pesca sia divenuta vincolante per la Comunità. Ciò rende superflua un'indagine sull'efficacia di tale Convenzione per gli individui, e sulla compatibilità della normativa comunitaria sulla pesca con la Convenzione medesima: l'ipotesi di invalidità di quella normativa per contrasto con norme internazionali vincolanti per la Comunità può senz'altro essere respinta.

7. Passiamo all'esame dell'altra ipotesi di invalidità del regolamento 373/77 (e di quelli che l'hanno successivamente prorogato): vale a dire, che con l'emanare tale disciplina il Consiglio abbia violato l'articolo 234, 1° comma, venendo meno all'obbligo delle istituzioni comunitarie di non porre ostacolo all'adempimento di impegni degli Stati membri verso paesi terzi, derivanti da accordi anteriori. Nella specie, in tanto si potrebbe ritenere impedita l'esecuzione da parte irlandese di impegni verso la Spagna derivanti dalla Convenzione di Londra, in quanto risultasse che vi è stata realmente una violazione di obblighi posti da quella Convenzione, e che il rispetto della normativa comunitaria era incompatibile con l'esecuzione dei predetti impegni.

La verifica di queste condizioni richiede evidentemente un esame dei fatti alla luce della Convenzione di Londra, e l'interpretazione delle norme di quest'ultima. Il Governo francese, nelle sue osservazioni, ha sostenuto che la Corte sarebbe incompetente ad interpretare la citata Convenzione, dal momento che essa rimane estranea all'ambito comunitario. Per suffragare tale tesi, il Governo francese si è riferito alla sentenza del 27 novembre 1973 nella causa 130/73, Vandeweghe (Raccolta 1973, p. 1329) la quale affermò che «in virtù dell'articolo 177 del Trattato, la Corte è incompetente a pronunciarsi in materia di interpretazione di norme di diritto internazionale che vincolano gli Stati membri, ma esulano dalla sfera del diritto comunitario».

Ritengo tuttavia che questo precedente non sia applicabile al nostro caso. Qui infatti il contenuto normativo della Convenzione di Londra assume il valore di un presupposto di fatto, il cui accertamento è necessario affinché la Corte possa pronunciarsi sulla questione in esame; ma questa ha per oggetto non già l'interpretazione della Convenzione, bensì l'ipotizzata violazione dell'articolo 234 del Trattato.

Ciò premesso ricordo che, secondo la tesi sostenuta dall'imputato nella causa principale, la Convenzione di Londra, conferendo espressamente diritti di pesca ai pescatori abituali (ivi compresi quelli spagnoli) nella fascia di mare compresa fra le 6 e 12 miglia dalle coste degli Stati contraenti, sarebbe fonte di analoghi diritti a beneficio dei pescatori abituali all'interno della fascia compresa fra le 12 e 200 miglia, a partire dal momento in cui la zona di pesca esclusiva è stata portata a 200 miglia. Pertanto la pesca effettuata

dal signor Burgoa a 20 miglia dalle coste irlandesi dovrebbe considerarsi legittima, e il fatto di averlo incriminato per tale episodio costituirebbe una violazione della Convenzione di Londra.

A mio avviso, questa tesi è assolutamente insostenibile. Ai sensi dell'articolo 31, paragrafo 1, della già citata Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, che ha codificato recentemente il diritto generale in materia, «un trattato deve essere interpretato in buona fede, secondo il significato ordinario da attribuire ai suoi termini nel loro contesto e alla luce del suo oggetto e del suo scopo». Ora, non si può certo sostenere che una clausola come l'articolo 3 della Convenzione di Londra, la quale recava una chiara indicazione dei limiti della fascia marina considerata (in termini di miglia dalla linea di base) e chiaramente presupponeva l'esistenza di una zona di pesca esclusiva di sei miglia, fissata dall'articolo 2, possa interpretarsi in termini tutt'affatto diversi, in conseguenza di un fatto sopravvenuto e non previsto dai contraenti all'atto della stipulazione (l'estensione della zona di pesca esclusiva a 200 miglia). Né, d'altra parte, si potrebbe parlare di applicazione analogica della Convenzione alla nuova situazione risultante da questo fatto, poiché è noto che il ricorso all'analogia è precluso da un principio generale di diritto internazionale, quando si tratta di norme convenzionali: ciò condurrebbe infatti ad oltrepassare sia la lettera degli accordi, sia la volontà degli Stati contraenti. La verità è che l'oggetto della Convenzione di Londra consisteva — come il suo breve preambolo dimostra — nel «definire un regime della pesca di carattere permanente», mentre la norma consuetudinaria sopravvenuta ha rivoluzionato questo regime, consentendo agli Stati di esercitare diritti esclusivi di pesca fino a 200 miglia dalla costa. Non si può dunque pretendere di «adattare» la disciplina della Convenzione di Londra a questo radicale mutamento del diritto internazionale generale. A mio avviso, vi è piuttosto fondata ragione di constatare che la norma consuetudinaria in vigore ha abrogato le norme pattuite a Londra nel 1964.

Evidentemente, se in concreto non c'è stata violazione della Convenzione — e a fortiori se questa non è più in vigore — cade interamente l'ipotesi che il Consiglio ne abbia ostacolato l'osservanza, violando così l'articolo 234 del Trattato di Roma. Ma desidero aggiungere che, pur se si ritenesse la Convenzione ancora in vigore e si accogliesse l'ardita tesi interpretativa della difesa Burgoa (riconoscendo i diritti dei pescatori abituali nella zona fra le 12 e le 200 miglia), bisognerebbe egualmente escludere il preteso contrasto fra il regime della Convenzione e il regime delle licenze di pesca, che caratterizza la normativa comunitaria. In effetti, il riconoscimento dei diritti dei pescatori abituali contenuto nel citato articolo 3 della Convenzione deve essere interpretato nel contesto dell'atto, e quindi tenendo conto dell'articolo 5, secondo cui gli Stati costieri hanno la facoltà di adottare misure conservative

delle risorse ittiche, purché non ne risultino discriminazioni.

Il regime comunitario delle licenze di pesca rientra senza dubbio nell'ambito delle misure miranti a preservare le risorse marine, come ho già avuto occasione di dire. E, a proposito della clausola di non discriminazione, osservo che, anche se i pescherecci degli Stati membri non hanno bisogno di licenza per poter pescare nella zona di cui trattasi, essi sono egualmente sottoposti al momento dello sbarco a un controllo della loro attività di pesca, sempre al fine di evitare il depauperamento eccessivo delle risorse ittiche. È manifesto che tale metodo di controllo non potrebbe essere impiegato nei confronti dei pescherecci degli Stati terzi, che sbarcano normalmente i risultati della cattura in un porto del loro paese. Infine, non si deve dimenticare che il carattere speciale di questo trattamento è consentito dall'articolo 10 della Convenzione, il quale prevede che nessuna disposizione di tale atto può far ostacolo al mantenimento o all'istituzione di un regime particolare in materia di pesca fra gli Stati membri della Comunità economica europea e i loro associati.

8. Resta da discutere un ultimo argomento sollevato dalla difesa del signor Burgoa: che il riconoscimento di diritti di pesca ai pescatori abituali discenderebbe da un principio di diritto internazionale generalmente riconosciuto, il cui rispetto si imporrebbe anche alla Comunità e che prevarrebbe su ogni regolamentazione difforme.

A me sembra che il contenuto di un simile principio non sia stato affatto chiarito. In realtà il concetto di «pescatore abituale» è assai impreciso; abbiamo visto che la Convenzione di Londra lo definisce con riferimento ad un periodo ben delimitato, scelto per i fini propri di quella Convenzione («pescherecci che abbiano abitualmente pescato in quella fascia di mare fra il 1° gennaio 1953 e il 31 dicembre 1962»). Tutt'altra cosa sono i diritti storici degli Stati, riconosciuti in base ad altre condizioni e in contesti diversi (ma comunque non perpetui né immutabili). La sorte dei pescatori abituali di cui trattasi dipende dal risultato dei negoziati fra gli Stati; il punto non è regolato da norme internazionali generali. Sarebbe d'altronde tanto più difficile trarre elementi dalla pratica degli Stati, in quanto la pratica (eventualmente) seguita prima dell'estensione della zona esclusiva a 200 miglia non può essere utilizzata come prova di una regola «adattabile» alla nuova situazione giuridica determinata da tale estensione.

Gli Stati interessati possono indubbiamente cercare, nelle trattative internazionali, di ottenere che certe situazioni tradizionali siano tutelate anche nel quadro del nuovo regime della pesca; ma ciò potrà richiedere l'introduzione di norme nuove (non dimentichiamo che, nel caso di specie, si tratterebbe di riconoscere ai pescatori abituali il diritto di pesca non più fra le 6 e 12 miglia dalla costa, ma fra le 12 e le 200, in una fascia di mare ben più ampia, dunque!). D'altro canto, niente vieta che, tenuto conto dei diversi

termini in cui si pone oggi l'esigenza di conservazione delle risorse della pesca, l'accesso alla zona delle 200 miglia possa essere limitato in maniera eventualmente più rigorosa di quanto non prevedesse la Convenzione di Londra per la fascia da 6 a 12 miglia. In ogni caso, non avrebbe senso parlare di un diritto dei pescatori tradizionali al mantenimento puro e semplice dello status quo ante.

I comportamenti tenuti da numerosissimi Stati confermano tale opinione. In seguito all'affermarsi della regola delle 200 miglia, i conflitti di interessi che ne sono risultati fra ciascuno Stato costiero e gli altri paesi, i cui pescherecci erano soliti frequentare la zona di mare limitrofa, sono stati generalmente composti mediante la stipulazione di accordi bilaterali. In questi accordi lo Stato costiero, tenuto conto della situazione preesistente e degli interessi degli abituali frequentatori della zona, riconosce loro per un certo periodo la possibilità di continuare ad effettuare la pesca nella propria zona esclusiva, limitandola tuttavia in genere ai tipi di pesce solitamente catturati in passato e ponendo spesso anche restrizioni quantitative. La limitazione temporale accennata concorre a dimostrare che gli Stati interessati non hanno ritenuto che esista in diritto internazionale alcun principio generale in forza del quale i pescatori tradizionali di una determinata zona avrebbero il diritto di continuarvi la loro attività abituale. Con gli accordi in questione gli Stati costieri hanno semplicemente accondisceso ad attenuare le ripercussioni economiche negative che potevano verificarsi, per i pescatori abituali di altri paesi nella fascia di mare su cui essi hanno esteso la propria sovranità, a seguito del brusco passaggio della fascia marittima considerata dallo status di alto mare a quello di zona di pesca esclusiva dello Stato costiero. Dal canto loro, gli Stati interessati a preservare le possibilità di pesca per i loro pescherecci nelle zone di mare abituali non hanno ritenuto di potersi appellare a un principio generale di diritto internazionale che garantisse loro dei diritti; altrimenti non si sarebbero accontentati di un riconoscimento temporaneo della facoltà di pesca nella zona delle 200 miglia, con la prospettiva di non poterne ottenere la proroga senza assicurare una adeguata contropartita allo Stato costiero.

Anche il comportamento della Spagna risulta conforme a tale interpretazione. Come rileva la Commissione, nel corso dei negoziati fra Comunità e Spagna, che hanno seguito l'annuncio del proposito della Comunità di istituire una zona di pesca di 200 miglia a partire dal 1° gennaio 1977, il Governo spagnolo non ha mai reclamato dei diritti per i suoi pescherecci nella zona al di là delle 12 miglia dalla linea di base. Risulta d'altronde (da un documento della FAO prodotto in allegato alla memoria della Commissione) che a partire dal 1978 anche la Spagna ha esteso la propria zona esclusiva di pesca a 200 miglia dalle sue coste, seguendo con ciò la grande maggioranza degli altri Stati costieri.

9. Per le ragioni finora esposte, concludo proponendo alla Corte di dichiarare — in risposta alle domande pregiudiziali ad essa rivolte dalla Circuit Court della Contea di Cork con ordinanza del 7 dicembre 1979 — che:

1. Dall'articolo 234 del Trattato CEE si deduce che le istituzioni comunitarie sono tenute a non intralciare l'esecuzione degli obblighi e il godimento dei diritti di cui gli Stati membri sono titolari, nei confronti di Stati terzi, in base ad accordi internazionali conclusi prima dell'entrata in vigore del Trattato; e che gli Stati membri sono tenuti ad adottare tutte le misure appropriate per eliminare le eventuali incompatibilità fra tali accordi e il Trattato stesso.

2. L'articolo 234 del Trattato CEE non ha la funzione di tutelare i diritti delle parti o dei beneficiari degli accordi anteriori ai quali si riferisce; esso si limita a dichiarare che questi diritti non sono pregiudicati dal Trattato, in conformità ad un principio generale del diritto internazionale.

3. La Convenzione di Londra sulla pesca del 1964 rientra fra quelle contemplate dall'articolo 234 del Trattato CEE, come adattato nei confronti dell'Irlanda, del Regno Unito e della Danimarca dall'articolo 5 dell'Atto di adesione.

4. Alla stregua del regolamento 373/77 del Consiglio del 24 febbraio 1977 e dei regolamenti che l'hanno successivamente prorogato, i quali fissano quote di pesca per i pescherecci spagnoli nella zona di mare estendentesi fino a 200 miglia al largo delle coste degli Stati membri sul Mare del Nord e sull'Atlantico e subordinano l'esercizio della pesca da parte loro a un'autorizzazione della Commissione, le autorità irlandesi hanno il potere di applicare sanzioni penali a carico delle persone che, a bordo di tali pescherecci, peschino senza autorizzazione.

5. Non risultano motivi di invalidità del citato regolamento 373/77 del Consiglio del 24 febbraio 1977 e dei regolamenti che l'hanno successivamente prorogato, ivi compreso, in particolare, il regolamento 1376/78 del 21 giugno 1978.