costituiscono oggetto di tali provvedimenti. Questi rapporti si sono sostituiti al regime precedentemente in vigore per queste zone, onde tener conto dell'evoluzione generale del diritto internazionale nel campo della pesca d'altura, nonché della necessità, sempre più urgente, della conservazione delle risorse biologiche del mare. Ne consegue che i pescatori spagnoli non possono richiamarsi ai preesistenti impegni internazionali tra la Francia e la Spagna per opporsi all'applicazione dei regolamenti provvisori adottati dalla Comunità, in caso di incompatibilità tra le due categorie di norme.

2. Nell'ambito di cause penali promosse a carico di pescatori spagnoli imputati di essere stati sorpresi mentre pescavano nelle acque territoriali francesi pur essendo sforniti di licenza di pesca, spetta al giudice nazionale stabilire le conseguenze della mancanza di qualsiasi normativa comunitaria sulle licenze di pesca per i pescherecci spagnoli nell'intervallo compreso fra i rispettivi periodi di validità dei regolamenti nn. 3305/80 e 554/81.

Nei procedimenti riuniti 137 e 140/81,

aventi ad oggetto le domande di pronunzia pregiudiziale proposte alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, dal Tribunal de grande instance di Bayonne nelle cause dinanzi ad esso pendenti tra

DIRECTEUR DES AFFAIRES MARITIMES DU LITTORAL DU SUD-OUEST, di Bayonne, sostenitore dell'accusa,

e

PROCURATORE DELLA REPUBBLICA, interveniente,

e

ALFONSO CAMPANDEGUY SAGARZAZU, residente in Fontarrabie, Spagna (procedimento 137/81),

e tra

ADMINISTRATEUR DES AFFAIRES MARITIMES, DI BAYONNE, E PROCURATORE DELLA REPUBBLICA

e

ANTONIO ECHEVARRIA SAGASTI, residente in Pasajes de San Pedro, Spagna (procedimento 140/81),

domande vertenti sulla validità di taluni regolamenti del Consiglio che stabiliscono provvedimenti provvisori in materia di conservazione e di gestione delle risorse ittiche da applicarsi alle navi battenti bandiera della Spagna,

LA CORTE (Prima Sezione),

composta dai signori A. O'Keeffe, presidente di Sezione, G. Bosco e T. Koopmans, giudici,

avvocato generale: F. Capotorti
cancelliere: A. W. H. Meij, referendario

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

Gli antefatti, lo svolgimento del procedimento e le osservazioni presentate in forza dell'art. 20 del protocollo sullo Statuto (CEE) della Corte di giustizia si possono così riassumere:

I — Gli antefatti e il procedimento

1. I sigg. Campandeguy Sagarzazu e Echevarria Sagasti, comandanti di pescherecci immatricolati in Spagna, sono imputati dinanzi al Tribunal de grande instance di Bayonne per aver esercitato abusivamente la pesca, senza l'apposita licenza richiesta dalla normativa comunitaria che si applica alle navi battenti bandiera della Spagna.

Essi venivano sorpresi a pescare, rispettivamente, il primo il 2 febbraio 1981, il secondo il 10 marzo 1981, al largo di Bayonne, nella zona economica francese, compresa tra le 12 e le 200 miglia dalla costa.

Come risulta dalle sentenze di rinvio nelle due cause, il Tribunal de grande instance ha ritenuto che i regolamenti comunitari di cui è causa, in quanto limitano i diritti dei cittadini spagnoli subordinando, nei loro confronti, l'esercizio della pesca a varie condizioni, ed in particolare al rilascio di una licenza, sono atti a incidere su precedenti impegni internazionali, come in particolare la Convenzione di Londra sulla pesca, del 9 marzo 1964, l'Accordo franco-spagnolo sulla pesca, del 20 marzo 1967, nonché la Convenzione di Ginevra 29 aprile 1958 sulla pesca e la conservazione delle risorse biologiche dell'alto mare. Detto giudice ha inoltre constatato che l'Ac-

cordo sulla pesca sottoscritto il 15 aprile 1980 fra la CEE e il Governo della Spagna, che contempla in particolare il rilascio di licenze per le imbarcazioni da pesca, non era ancora in vigore nel febbraio 1981; esso ha osservato che tale Accordo non sembrava applicabile in via provvisoria essendo atto ad abrogare gli impegni internazionali anteriori summenzionati.

Di conseguenza, il Tribunal de grande instance, con sentenze 23 aprile 1981 (causa 137/81) e 21 maggio 1981 (causa 140/81), ha sospeso il giudizio finché la Corte di giustizia non si sia pronunziata, in via pregiudiziale, sulla validità, in considerazione di precedenti impegni internazionali, ed eventualmente sull'opponibilità ai cittadini spagnoli, dei regolamenti comunitari che stabiliscono determinati provvedimenti provvisori di conservazione e di gestione delle risorse ittiche da applicare ai pescherecci, battenti bandiera spagnola, in quanto tali regolamenti hanno subordinato a determinate condizioni l'esercizio della pesca da parte dei cittadini spagnoli nella zona economica istituita con il decreto 11 febbraio 1977, n. 77-130.

2. Le disposizioni dei regolamenti e degli accordi di cui trattasi nelle due cause si possono così riassumere:

a) Normativa comunitaria sulla pesca che si applica alle navi che battono bandiera spagnola

Ai sensi della risoluzione del Consiglio 3 novembre 1976, concernente taluni aspetti esterni dell'istituzione nella Comunità, a decorrere dal 1° gennaio 1977, di una zona di pesca che si estende fino a 200 miglia (GU 1981, C 105, pag. 1), gli Stati membri della Comunità estendevano, dal 1° gennaio 1977, le rispettive zone di pesca al largo delle loro coste che si affacciano sul Mare del Nord e sull'Atlantico settentrionale. Da allora, lo sfruttamento delle risorse ittiche in tali zone da parte dei battelli da pesca di paesi terzi è disciplinato da una serie di provvedimenti comunitari a carattere provvisorio per ciascuno dei paesi interessati. Tali provvedimenti venivano adottati in attesa della conclusione di accordi-quadro sulla pesca tra la Comunità e i suddetti paesi terzi.

Per quanto concerne le navi battenti bandiera della Spagna, il regime in vigore all'inizio del 1981 risultava innanzitutto dal regolamento del Consiglio 30 giugno 1980, n. 1719, che dispone, per il 1980, talune misure di conservazione e di gestione delle risorse di pesca, da applicare alle navi, battenti bandiera della Spagna (GU L 168, pag. 27).

A quanto risulta dai considerandi di tale regolamento, la Comunità e la Spagna si erano consultate — secondo la procedura fissata nell'accordo-quadro sulla pesca fra la Comunità e la Spagna sottoscritto il 15 aprile 1980 — sulle condizioni di esercizio della pesca da parte delle navi di ciascuna delle parti nella zona di pesca dell'altra parte durante il 1980 e, terminate tali consultazioni, la delegazione della Comunità si impegnava a raccomandare alle proprie autorità di emanare per il suddetto periodo taluni provvedimenti che autorizzavano l'esercizio della pesca da parte delle navi spagnole nelle zone di pesca degli Stati membri oggetto della normativa comunitaria sulla pesca.

Gli artt. 1 e 2 del regolamento n. 1719/80 recitano:

«Articolo 1

Le sole catture che le navi battenti bandiera della Spagna sono autorizzate ad effettuare nel periodo dal 1° gennaio al 31 dicembre 1980 nella zona di pesca degli Stati membri che si estende fino a 200 miglia nautiche e che forma oggetto della normativa comunitaria sulla pesca sono quelle di cui all'allegato I, effettuate nel limite dei quantitativi ivi indicati e secondo le condizioni previste dal presente regolamento.

Articolo 2

1. L'esercizio delle attività di pesca è subordinato all'esistenza a bordo di una licenza, rilasciata dalla Commissione per conto della Comunità, nonché al rispetto delle misure di conservazione e di controllo e delle altre disposizioni che disciplinano le attività di pesca nelle zone di cui all'articolo 1.

2. Il numero delle licenze che possono essere rilasciate alle navi battenti bandiera della Spagna è fissato all'allegato I, punto 3».

Con regolamento del Consiglio 17 dicembre 1980, n. 3305 (GU L 344, pag. 33), le licenze di pesca valide fino al 31 dicembre 1980 ai sensi del regolamento n. 1719/80, per navi battenti bandiera della Spagna, venivano prorogate fino al 31 gennaio 1981.

Successivamente, il Consiglio adottava, per il periodo 4 marzo - 31 maggio 1981, provvedimenti provvisori analoghi con il regolamento 27 febbraio 1981, n. 554 (GU L 57, pag. 1), constatando, innanzitutto che le attività di pesca da parte delle navi spagnole nelle zone di pesca degli Stati membri erano interrotte dal 1° febbraio 1981 (5° considerando) e, in secondo luogo, che l'Accordo sulla pesca fra la Comunità e la Spagna, sottoscritto il 15 aprile 1980, in forza dell'art. 12 si applicava a decorrere dal momento della firma (1° considerando).

La disciplina definitiva per l'anno 1981 risulta dal regolamento del Consiglio 1° giugno 1981, n. 1569, che dispone, per il 1981, talune misure di conservazione e di gestione delle risorse di pesca da applicare alle navi battenti bandiera della Spagna (GU L 154, pag. 1).

A norma dell'art. 10, n. 3, di tale regolamento

«nessuna licenza è valida nel periodo dal 1° febbraio al 3 marzo 1981. In questo periodo è vietata qualsiasi attività di pesca effettuata da navi battenti bandiera della Spagna nella zona di cui all'art. 1».

b) Le disposizioni delle convenzioni internazionali

A seguito dell'estensione, operata dagli Stati membri della Comunità del 1° gennaio 1977, delle rispettive zone di pesca a 200 miglia, la Commissione delle Comunità europee avviava una serie di negoziati in vista della conclusione di accordi sulla pesca tra la Comunità e taluni paesi terzi fra cui la Spagna. Così veniva concluso un accordo-quadro con la Spagna, siglato il 23 settembre 1978 e sottoscritto il 15 aprile 1980. Tale Accordo veniva approvato a nome della Comunità col regolamento del Consiglio 25 novembre 1980, n. 3062, relativo alla conclusione dell'accordo sulla pesca tra la Comunità economica europea e il Governo della Spagna (GU L 322, pag. 3). Al termine della procedura di ratifica in Spagna, l'Accordo entrava in vigore il 22 maggio 1981 (GU 1981, L 204, pag. 34).

Ai sensi dell'art. 12, l'Accordo, in attesa della sua entrata in vigore, era applicato provvisoriamente dalla data della sottoscrizione, ossia dal 15 aprile 1980.

Gli artt. 1, n. 1, 2, 3 e 4 dell'Accordo recitano:

«Articolo 1

1. Il presente accordo è inteso a stabilire i principi e le regole che disciplineranno l'insieme delle condizioni dell'esercizio della pesca da parte dei pescherecci di ciascuna delle parti nelle zone di pesca soggette alla giurisdizione dell'altra parte.

...

Articolo 2

Ciascuna delle parti concede ai pescherecci dell'altra parte l'accesso alla zona di pesca soggetta alla propria giurisdizione alle condizioni previste dagli articoli che seguono.

Articolo 3

1. Ciascuna delle parti determina ogni anno per la zona di pesca soggetta alla propria giurisdizione, con riserva degli adattamenti che potrebbero essere resi necessari da circostanze imprevedibili e tenuto conto della necessità di garantire una gestione razionale delle risorse biologiche:

a) il volume totale delle catture autorizzate per particolari popolazioni ittiche o gruppi di popolazioni, tenuto conto dei più sicuri dati scientifici di cui dispone, dell'interdipendenza delle popolazioni, dei lavori delle organizzazioni internazionali competenti e di tutti gli altri fattori pertinenti;

b) previe appropriate mutue consultazioni, il volume delle catture concesse ai pescherecci dell'altra parte e le zone in cui tali catture possono essere effettuate. Entrambe le parti si fissano come obiettivo di realizzare un soddisfacente equilibrio delle possibilità di pesca di ciascuna di esse nella zona di pesca soggetta alla giurisdizione dell'altra parte.

Nella determinazione delle suddette possibilità, ciascuna delle parti tiene conto:

i) dell'opportunità di preservare le caratteristiche tradizionali delle attività di pesca nelle zone litoranee frontaliere;

ii) della necessità di ridurre al minimo le difficoltà che potrebbe incontrare quella fra le due parti le cui possibilità di pesca risultassero diminuite dalla realizzazione dell'equilibrio summenzionato;

iii) di qualsiasi altro fattore pertinente.

2. Ciascuna delle parti potrà adottare qualsiasi altra misura intesa a garantire la conservazione e la gestione razionale delle risorse nella zona di pesca soggetta alla propria giurisdizione. Le misure così adottate a seguito della fissazione annuale delle possibilità di pesca dell'altra parte non dovranno compromettere l'effettivo esercizio della pesca.

Articolo 4

Ciascuna parte può decidere che l'esercizio di attività di pesca nella zona soggetta alla propria giurisdizione da parte dei pescherecci dell'altra parte sia subordinato alla concessione di licenza.

Le competenti autorità di ciascuna parte notificano all'altra parte il nome, il numero di immatricolazione e le altre caratteristiche pertinenti dei pescherecci per i quali è richiesta l'autorizzazione di pescare nella zona di pesca dell'altra parte. Tale disposizione si applica anche a qualsiasi natante destinato ad aiutare o ad assistere un peschereccio nell'esecuzione di operazioni in diretto rapporto con l'attività di pesca del peschereccio. L'altra parte rilascerà licenze corrispondenti alle possibilità di pesca concesse

conformemente all'articolo 3, paragrafo 1, lettera b)».

La Convenzione di Londra sulla pesca del 9 marzo 1964 (Raccolta dei trattati delle Nazioni Unite 581, n. 8432) definisce gli elementi comuni di un regime di pesca per la zona di 6 miglia a partire dalla linea di base e per la zona situata fra 6 e 12 miglia a partire dalla stessa linea.

Ciascuna delle parti contraenti riconosce alle altre parti contraenti il diritto di istituire il regime di pesca definito nella Convenzione (art. 1, n. 1). Gli artt. 2, 3 e 5 di questa dispongono:

«Art. 2

Lo Stato rivierasco ha il diritto esclusivo di pesca e giurisdizione esclusiva in fatto di pesca nella zona di 6 miglia misurate a partire dalla linea di base delle acque territoriali.

Art. 3

Nella zona compresa fra 6 e 12 miglia misurate a partire dalla linea di base delle acque territoriali, il diritto di pesca è esercitato solo dallo Stato rivierasco nonché dalle altre parti contraenti i cui pescherecci abbiano abitualmente praticato la pesca in tale zona fra il 1° gennaio 1953 e il 31 dicembre 1962.

...

Art. 5

1. Nella zona definita all'art. 3 lo Stato rivierasco ha il potere di disciplinare la pesca e di far osservare tale disciplina, ivi compresi i regolamenti intesi a far applicare i provvedimenti di conservazione che abbiano costituito oggetto di un accordo internazionale, a condizione che non ne risulti alcuna discriminazione di diritto o di fatto nei confronti dei pescherecci delle altre parti contraenti che vi pescano in conformità degli artt. 3 e 4.

2. Prima di stabilire tale disciplina, lo Stato rivierasco la porterà a conoscenza delle altre parti contraenti interessate e le consulterà a loro richiesta».

L'art. 10 dichiara che nessuna disposizione della Convenzione può ostare alla conservazione o all'istituzione di un regime particolare in fatto di pesca, fra l'altro, fra gli Stati membri della Comunità economica europea.

La Francia e la Spagna hanno ratificato questa Convenzione nel 1965.

Nell'ambito degli accordi di vicinato contemplati dall'art. 9, n. 2, della Convenzione di Londra, la Francia e la Spagna, con uno scambio di note del 20 marzo 1967, hanno concluso un accordo generale sulla pesca. Per quanto riguarda il diritto dei pescatori spagnoli di pescare nelle acque soggette alla giurisdizione francese, l'art. 1.b di tale accordo, in particolare, stabilisce:

«Nella zona da 6 a 12 miglia lungo le coste francesi, i cittadini spagnoli godono permanentemente del diritto di pescare:

— sulla costa atlantica, dalla foce del Bidassoa fino al parallelo della punta nord di Belle-Ile, tutte le specie».

In base al suo preambolo, la Convenzione di Ginevra del 29 aprile 1958 sulla pesca e la conservazione delle risorse biologiche d'alto mare (Raccolta dei trattati delle Nazioni Unite 559, n. 8164), ha lo scopo di risolvere con la cooperazione internazionale i problemi inerenti alla conservazione delle risorse biologiche del mare esposte al rischio di uno sfruttamento eccessivo. Questa Convenzione contiene in particolare le disposizioni seguenti:

«Art. 6

1. Gli Stati rivieraschi hanno un interesse particolare alla conservazione della produttività delle risorse biologiche in ogni parte dell'alto mare adiacente al loro mare territoriale.

...

Art. 7

1. Tenuto conto delle disposizioni del n. 1 dell'art. 6, gli Stati rivieraschi possono, al fine di conservare la produttività delle risorse biologiche del mare, adottare unilateralmente i provvedimenti di conservazione adeguati per qualsiasi banco di pesci o altre risorse marine in qualsiasi punto dell'alto mare adiacente al loro mare territoriale, qualora dei negoziati a tal fine con gli altri Stati interessati non abbiano condotto ad un accordo entro sei mesi.

2. I provvedimenti che lo Stato rivierasco avrà adottato in forza del paragrafo precedente potranno avere efficacia nei confronti degli altri Stati solo se:

...

c) essi non abbiano, formalmente o sostanzialmente, effetto discriminatorio nei confronti dei pescatori stranieri».

La Francia e la Spagna hanno ratificato questa Convenzione nel 1970 e, rispettivamente, nel 1971.

c) La normativa francese in materia

La normativa francese da applicarsi in entrambi i casi è costituita dal decreto 11 febbraio 1977, n. 77-130, adottato per l'attuazione della legge 16 luglio 1976, n. 76-655. Questo decreto istituisce una zona economica al largo delle coste del territorio della Repubblica francese che si affacciano sul Mare del Nord, sulla Manica e sull'Atlantico, dalla frontiera franco-belga fino alla frontiera franco-spagnola, dal limite esterno delle acque territoriali fino a 188 miglia marine.

L'art. 2 del decreto suddetto recita:

«Con riserva delle norme del Trattato che istituisce la Comunità economica europea e delle disposizioni adottate per la sua attuazione, la pesca, in conformità alla legge 1° marzo 1888, in seguito emendata, è vietata ai pescherecci stranieri nella zona economica suddetta.

Tuttavia, in deroga a tali disposizioni, possono essere rilasciate autorizzazioni di pesca a taluni pescherecci stranieri alle condizioni stabilite dal Trattato che istituisce la Comunità economica europea e dalle disposizioni adottate per la sua attuazione, dagli accordi internazionali e dal diritto nazionale francese».

L'art. 3 stabilisce le sanzioni da applicare.

3. Le sentenze di rinvio del Tribunal de grande instance di Bayonne del 23 aprile e del 21 maggio 1981 sono state registrate nella cancelleria della Corte il 5 giugno 1981.

In conformità all'art. 20 del protocollo sullo Statuto (CEE) della Corte di giustizia, hanno presentato osservazioni scritte gli imputati nelle cause principali sigg. Campandeguy Sagarzazu (nel procedimento 137/81) e Echevarria Sagasti (nel procedimento 140/81) rappresentati dall'avv. J. Tournaire, del foro di Bayonne, e, in entrambi i procedimenti, il Governo della Repubblica francese, rappresentato dal sig. Gilbert Guillaume, direttore degli

affari giuridici presso il Ministero degli esteri, in qualità di agente, il Consiglio delle Comunità europee, rappresentato dal sig. Daniel Vignes, direttore del suo Servizio giuridico, in qualità di agente, assistito dal sig. Aidan Larkin, amministratore presso detto Servizio, e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal suo consigliere giuridico sig. Jacques Bourgeois, in qualità di agente, assistito dal sig. François Lamoureux, membro del suo Servizio giuridico.

Con ordinanza 20 gennaio 1982, la Corte ha deciso di riunire le cause 137/81 e 140/81 ai fini della fase orale e della sentenza.

Con ordinanza 20 gennaio 1982, la Corte, a norma dell'art. 95, §§ 1 e 2, del regolamento di procedura, ha deciso di assegnare le cause riunite alla prima Sezione.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

II — Sintesi delle osservazioni scritte presentate alla Corte

Gli imputati nelle cause principali, Campandeguy Sagarzazu e Echevarria Sagasti, attirano innanzitutto l'attenzione sul fatto che nel periodo 1° febbraio - 3 marzo 1981, in cui si sono svolti i fatti della causa 137/81, non erano in vigore norme comunitarie riguardanti in particolare i pescatori spagnoli. Non essendo pertanto subordinato l'esercizio della pesca da parte delle imbarcazioni battenti bandiera spagnola al possesso di una licenza, la mancanza di quest'ultima non può essere penalmente sanzionata.

Il quinto considerando del regolamento n. 554/81, in cui si constata che le attività di pesca delle navi spagnole nelle zone di pesca degli Stati membri erano interrotte dal 1° febbraio 1981, potrebbe dare l'errata impressione che, a fronte di un divieto generale, esistano puntuali autorizzazioni accordate in forza di regolamenti provvisori. Orbene, una siffatta ipotesi contrasta coi diritti precedentemente riconosciuti ai pescatori spagnoli, in particolare al largo delle coste francesi. Essa implica la totale eliminazione di tali diritti preesistenti il che è altresì incompatibile con la tesi, talora espressa, secondo cui il sistema di licenze imposto unilateralmente agli spagnoli costituisce soltanto una restrizione non discriminatoria, giustificata dalla necessità di un controllo preventivo delle attività di pesca dei cittadini dei paesi terzi. L'art. 10, n. 3, del regolamento 1° giugno 1981, n. 1569, che conferma espressamente il divieto di pesca per il periodo 1° febbraio - 3 marzo 1981, è quindi illegittimo, almeno in quanto opera retroattivamente.

Gli imputati nelle cause principali sostengono poi che, imponendo unilateralmente un regime discriminatorio ai soli cittadini spagnoli, i regolamenti comunitari di cui trattasi si pongono in contrasto coi diritti storici di pesca dei pescatori spagnoli tutelati dalla Convenzione di Londra del 9 marzo 1964 e della Convenzione di Ginevra del 29 aprile 1958. Al riguardo, essi si richiamano in particolare,

— in primo luogo, all'art. 7 della Convenzione di Ginevra, in base al quale uno Stato rivierasco può adottare unilateralmente provvedimenti in materia di conservazione solo se questi non hanno «dal punto di vista formale o sostanziale alcun effetto discriminatorio nei confronti dei pescatori stranieri», e,

— in secondo luogo, all'art. 5 della Convenzione di Londra che vieta, in particolare per la zona da 6 a 12 miglia, qualsiasi discriminazione di diritto o di fatto nei confronti delle imbarcazioni delle altre parti contraenti che vi pescano in conformità agli artt. 3 e 4 della stessa Convenzione. Inoltre, essi evidenziano il diritto permanente di pescare tutte le specie ittiche nella zona da 6 a 12 miglia lungo le coste francesi, riconosciuto ai pescatori spagnoli dall'art. 1.b dell'Accordo franco-spagnolo 20 marzo 1967.

Per quanto riguarda l'efficacia territoriale degli accordi richiamati, essi ritengono che tali strumenti internazionali, alla luce della loro «ratio» e dell'effetto utile, debbano applicarsi non solo alla zona da 6 a 12 miglia a cui si riferiscono espressamente, ma anche alla zona economica esclusiva da 12 a 200 miglia. Così la zona economica francese che, ai sensi della legge 16 luglio 1976, n. 76-655 e del decreto 11 febbraio 1977, n. 77-130, si estende «dal limite delle acque territoriali fino a 188 miglia oltre tale limite», rientra nell'espressione «qualsiasi punto dell'alto mare adiacente al mare territoriale» di cui all'art. 7 della Convenzione di Ginevra. Inoltre, nella zona dal limite delle 6 miglia all'alto mare e, in particolare nella zona da 12 a 200 miglia, vanno rispettati i diritti consuetudinari di pesca riconosciuti dalla Convenzione di Londra. Infine, il preambolo dell'Accordo franco-spagnolo si riferisce espressamente a un'estensione delle zone di pesca esclusiva, operata in Francia dal decreto 7 giugno 1967. Infatti, il limite di 12 miglia preso in considerazione da tale Accordo non costituisce un confine rigido in quanto l'ambito di applicazione dell'Accordo franco-spagnolo si estende dalle 6 miglia fino al limite attuale delle zone di pesca esclusiva soggette alla giurisdizione dei due Stati.

Per quanto riguarda la Convenzione di Londra, gli imputati nei procedimenti principali osservano ancora che l'art. 11 di detta Convenzione, a norma del quale uno Stato rivierasco può escludere talune zone dall'applicazione integrale degli artt. 3 e 4 in favore della popolazione locale, costituisce la sola eccezione al principio di non discriminazione sancito dall'art. 5. L'art. 10 della Convenzione, che contempla la possibilità di un regime particolare fra gli Stati membri della Comunità, rappresenta una deroga alla clausola della nazione più favorita di cui all'art. 8, n. 2, della Convenzione stessa, avente il solo scopo di evitare qualsiasi ostacolo all'instaurazione di una politica comune della pesca fra gli Stati membri e gli associati della CEE e di consentire così ai loro cittadini l'accesso alle rispettive zone esclusive, anche nel caso in cui questi ultimi non possano aver titolo ad esercitare diritti storici in forza dell'art. 3 della Convenzione. Tale disposizione non può avere l'effetto di allontanare i cittadini di un'altra parte contraente, nella specie la Spagna, da una zona a cui è loro garantito l'accesso su di un piano di parità con i rivieraschi. Sotto tale pro-

filo, essi si richiamano alla sentenza della Corte 16 febbraio 1978 (causa 61/77, Commissione c/ Irlanda, Racc. pag. 417), secondo la quale «il principio della parità di trattamento non vieta solo le discriminazioni palesi, fondate sulla nazionalità, ma anche qualsiasi forma di discriminazione dissimulata che, fondandosi su altri criteri di distinzione, pervenga in effetti al medesimo risultato».

D'altro canto, è vero che l'estensione delle zone di pesca degli Stati membri della Comunità a 200 miglia e l'esigenza della conservazione delle risorse hanno originato una nuova consuetudine internazionale, soprappostasi alla situazione anteriore, ma quest'ultima non ha l'effetto di abrogare gli accordi internazionali vigenti. Inoltre gli accordi invocati non sono né scaduti né denunciati.

Tale tesi è confermata dall'Accordo sulla pesca tra la Comunità e la Spagna firmato il 15 aprile 1980. A norma dell'art. 1, tale Accordo ha il solo scopo di disciplinare le condizioni dell'esercizio della pesca. Solo entro questi limiti la Spagna, in una dichiarazione resa all'atto della siglatura dell'Accordo, ha riconosciuto che le disposizioni di questo si sostituiscono a quelle degli accordi precedenti. I diritti storici di pesca in quanto tali nonché il principio di non discriminazione contenuto nelle Convenzioni di Ginevra e di Londra non sono pregiudicati da tale Accordo. Infatti, i provvedimenti da applicare nelle zone esclusive e per specie determinate debbono essere gli stessi per i pescatori stranieri e per quelli soggetti alle giurisdizioni nazionali (cfr. J. L. Meseguer, Accord de pêche entre l'Espagne et la CEE, Revue du marché commun 1980, pagg. 527-534 e 589-594, v. pag. 594).

Infine i fatti addebitati agli imputati si sono svolti nel periodo dell'applicazione provvisoria dell'Accordo. Orbene, provvedimenti provvisori non ratificati non sono atti ad abrogare trattati internazionali in vigore.

Il regime comunitario di cui è causa è quindi incompatibile con le Convenzioni di Ginevra e di Londra, con l'Accordo franco-spagnolo e con l'art. 1 dell'Accordo CEE—Spagna. La supremazia delle convenzioni precedenti risulta in particolare dal principio generale di diritto dei trattati, sancito dall'art. 30, n. 4, lett. b), della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati, e recepito dall'art. 234 del Trattato CEE.

In conformità alla sentenza della Corte 14 ottobre 1980 (causa 812/79, Attorney General c/ Burgoa, Racc. pag. 2787), le istituzioni della Comunità sono tenute a non ostacolare l'adempimento degli impegni precedenti da parte dello Stato membro interessato. Tale principio si applica anche alle norme di diritto derivato.

Nel caso in cui i regolamenti comunitari siano ciononostante dichiarati validi, la Corte di giustizia non sarebbe competente a pronunziarsi sulla loro opponibilità ai cittadini spagnoli in quanto ciò condurrebbe la Corte ad interpretare norme di diritto internazionale che vincolano gli Stati membri ma esulano dalla sfera del diritto comunitario (cfr. sentenza 27. 11. 1973, causa 130/73, Vandeweghe, Racc. pag. 1329).

Il *Governo francese* ritiene che, per quanto riguarda la causa 137/81, la Corte potrebbe limitarsi a precisare al tribunale di Bayonne che all'epoca dei fatti litigiosi nessun regolamento comunitario contemplava provvedimenti di conservazione e di gestione delle risorse da applicarsi ai pescatori spagnoli, lasciando al giudice francese il compito di trarne le conseguenze di diritto interno. Infatti la controversia va risolta alla luce della pertinente legge francese, in forza della quale la pesca è vietata agli stranieri nella zona economica francese, salvo autorizzazione accordata nell'ambito comunitario. Poiché nessun regolamento comunitario ha disposto il rilascio di licenze per il periodo 1° febbraio - 3 marzo 1981 e poiché nessuna licenza è stata conseguentemente rilasciata, l'imputato nella causa 137/81 è penalmente perseguibile per aver esercitato la pesca senza licenza. La Corte non può tuttavia sostituire la propria valutazione al riguardo a quella del giudice nazionale.

In quanto si renda necessario nella causa 137/81, e più particolarmente per quanto riguarda la validità del regolamento del Consiglio 27 febbraio 1981, n. 554, in vigore all'epoca dei fatti della causa 140/81, il Governo francese esamina quindi lo stato della normativa di cui trattasi in relazione ai precedenti impegni internazionali invocati.

Al riguardo, esso ricorda che la Convenzione di Ginevra del 29 aprile 1958 è stata superata a seguito della formazione di una consuetudine internazionale che consente agli Stati costieri di riservarsi il diritto di pesca fino a 200 miglia dalle coste, consuetudine nell'ambito della quale si sono inserite l'istituzione di una zona di pesca comunitaria e l'adozione del regolamento controverso. Questa conclusione vale anche relativamente alla Convenzione di Londra del 9 marzo 1964 ed all'Accordo franco-spagnolo del 20 marzo 1967, i quali d'altronde non riguardano la zona situata tra 12 e 200 miglia ove si sono svolti i fatti di cui alle due presenti controversie.

Inoltre l'Accordo sulla pesca tra la Comunità e la Spagna, firmato il 15 aprile 1980, si è sostituito a questo complesso di accordi. Infatti l'Accordo sulla pesca è entrato in vigore solo il 22 maggio 1980 ma esso era tuttavia applicato provvisoriamente, in forza dell'art. 12, dalla data della firma e vincolava quindi la CEE e la Spagna dal 15 aprile 1980 in conformità all'odierna prassi dell'applicazione provvisoria dei trattati riconosciuta dall'art. 25 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati. È sufficiente quindi che la Corte, nella causa 140/81, constati la successione delle leggi nel tempo e ne tragga le conseguenze necessarie nei confronti della questione sottopostale.

In aggiunta, il Governo francese sostiene anche che le Convenzioni di Ginevra e di Londra non vincolano la Comunità e che l'Accordo 15 aprile 1980, in quanto sia fatto valere contro il regolamento di cui è causa, non fa sorgere in capo ai singoli diritti che i giudici siano tenuti a tutelare. Infine il regolamento n. 554/81 è conforme a tutte le norme convenzionali invocate.

Il *Consiglio delle Comunità europee* ricorda innanzitutto che, a suo parere, l'art. 10 della Convenzione di Londra contempla una «stipulazione per conto di terzi», nella specie la Comunità, e che, di conseguenza, qualsiasi norma comunitaria in materia di pesca prevale sull'applicazione di tale Convenzione e dell'Accordo franco-spangolo a quest'ultima direttamente collegato. Per quanto riguarda la Convenzione di Ginevra, esso osserva che essa non si applica nelle acque territoriali né entro la zona esclusiva di pesca ad esse adiacente.

Stando così le cose fin dall'entrata in vigore del regime comunitario in materia di pesca nei confronti dei pescatori spagnoli, l'Accordo sulla pesca fra la Comunità e la Spagna si è poi sostituito a tali accordi precedenti in quanto la Comunità è succeduta agli Stati membri nella capacità di concludere trattati con Stati terzi sull'esercizio della pesca nelle acque soggette alla giurisdizione degli Stati membri. Tale interpretazione è confermata dalla dichiarazione, resa all'atto della siglatura dell'Accordo, il 23 settembre 1978, secondo la quale «in ordine all'art. 1, la delegazione spagnola riconosce che le disposizioni dell'Accordo sostituiscono quelle degli accordi sulle relazioni in materia di pesca a cui sono parti gli Stati membri della CEE e la Spagna; in caso di denuncia dell'Accordo la Spagna si riserva la facoltà di far valere nei confronti della Comunità gli accordi sulla pesca che disciplinavono le sue relazioni in materia di pesca con gli Stati membri delle Comunità».

Il Consiglio ritiene quindi che la Convenzione di Londra e l'Accordo franco-spagnolo del 1967 siano stati «congelati» e non abbiano più potuto produrre effetti dalla firma dell'Accordo, avvenuta il 15 aprile 1980, e durante l'applicazione provvisoria di questo. Dal 22 maggio 1981, data di entrata in vigore dell'Accordo, gli accordi anteriori sono venuti meno salvo forse ridivenire efficaci in caso di denuncia dell'Accordo 15 aprile 1980.

Per quanto concerne il periodo 1° febbraio - 3 marzo 1981, in cui si sono verificati i fatti nella causa 137/81, il Consiglio rileva che i regolamenti comunitari non prevedevano alcuna possibilità di rilascio di licenze a favore dei pescatori spagnoli essendo allora interrotte le relazioni in materia di pesca fra la Comunità e la Spanga. Tale interruzione non ha tuttavia comportato la libertà di esercitare la pesca in quanto la legge francese vieta espressamente la pesca nelle acque territoriali e nella zona economica, salvo autorizzazione accordata nell'ambito comunitario. Il Consiglio precisa che, a causa di un disaccordo fra la Comunità e la Spagna sul numero delle licenze e sull'ampiezza delle quote, la fissazione di tale regime per il 1981 non ha potuto aver luogo né nel dicembre 1980 né nel gennaio 1981. Essendosi finalmente concluse le consultazioni il 17 febbraio 1981, il regolamento n. 554/81 è stato adottato subito dopo.

Per quanto riguarda la causa 137/81, la *Commissione delle Comunità europee* fa osservare che, a quanto risulta dalla sentenza di rinvio, il giudice nazionale non ha mancato di rilevare l'interruzione delle attività di pesca delle navi spagnole. Essa ritiene di conseguenza che la questione pregiudiziale riguardi il principio stesso della limitazione dell'accesso delle navi spagnole alla zona di pesca della

Comunità, indipendentemente dal fatto che tale limitazione si traduca, in linea generale, nella necessità di ottenere una licenza, ovvero, in via eccezionale, nel divieto di qualsiasi attività di pesca così come è avvenuto all'epoca dei fatti della causa 137/80. A parere della Commissione, la richiesta di una licenza o la sospensione delle attività di pesca costituiscono modalità di esercizio della competenza generale della Comunità ad adottare provvedimenti di tutela delle risorse all'interno della sua zona di pesca esclusiva.

La Commissione precisa che, fin dall'entrata in applicazione provvisoria dell'Accordo sulla pesca fra la Comunità e la Spagna, il Consiglio, previa consultazione con le autorità spagnole in conformità dell'Accordo, aveva stabilito i provvedimenti da applicare alle navi spagnole per ciascun periodo annuale e cioè, col regolamento 30 giugno 1980, n. 1719, per l'anno 1980 e, col regolamento 1° giugno 1981, n. 1569, per l'anno 1981.

Essa ritiene che in mancanza di assenso da parte delle autorità spagnole sulle condizioni proposte, la Comunità aveva il diritto di sospendere le attività di pesca delle navi spagnole. Infatti, la Commissione aveva attirato l'attenzione della delegazione spagnola sulla necessità di concludere tempestivamente le consultazioni in ordine al regime della pesca per il 1981 e, a seguito della sospensione delle consultazioni da parte della delegazione spagnola, essa aveva inoltre informato quest'ultima dell'interruzione delle attività di pesca per le navi spagnole a decorrere dal 31 gennaio 1981.

Per quanto concerne la validità del regime comunitario litigioso nei confronti degli accordi internazionali precedenti, la Commissione ritiene che la soluzione adottata nella sentenza 14 ottobre 1980 (causa 812/79, Attorney general c/ Burgoa, Racc. pag. 2787) abbia una portata generale senza che rilevi se i fatti di causa si sono svolti al di qua ovvero al di là del limite delle 12 miglia. Essa mette in rilievo che ai sensi di tale pronunzia, per valutare la validità dei provvedimenti provvisori adottati dalla Comunità, non va preso in considerazione il regime in atto prima dell'entrata in vigore della normativa comunitaria. Infatti quest'ultima si fonda sui nuovi rapporti venuti in essere fra la Spagna e la Comunità a seguito dell'estensione delle zone di pesca a 200 miglia.

Infine essa sostiene che né la Convenzione di Ginevra, né la Convenzione di Londra e l'Accordo franco-spangolo possono applicarsi nella zona litigiosa fra le 12 e le 200 miglia. D'altro canto la normativa comunitaria non è incompatibile con tali convenzioni.

III — La fase orale

All'udienza del 29 aprile 1982 gli imputati nelle due cause principali, sigg. Campandeguy Sagarzazu e Echevarria Sagasti, con l'avv. J. Tournaire, del foro di Bayonne, il governo della Repubblica francese, rappresentato dal sig. Bernard Botte, addetto al Ministero degli esteri, in qualità di agente, il Consiglio delle Comunità europee, rappresentato dal suo consigliere giuridico sig. B. Schloh, in qualità di agente, la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. F. Lamoureux, membro del suo Servizio giuridico, in qualità di agente, hanno svolto osservazioni orali.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 27 maggio 1982.

In diritto

1 Con sentenze 23 aprile e 21 maggio 1981, pervenute il 5 giugno successivo, il Tribunal de grande instance di Bayonne ha sottoposto alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, una questione pregiudiziale relativa alla validità, in considerazione di precedenti impegni internazionali, ed eventualmente all'opponibilità ai cittadini spagnoli dei regolamenti del Consiglio delle Comunità europee che stabiliscono taluni provvedimenti provvisori in materia di conservazione e di gestione delle risorse ittiche da applicare alle imbarcazioni battenti bandiera della Spagna, in quanto detti regolamenti hanno subordinato a determinate condizioni l'esercizio della pesca da parte dei cittadini spagnoli nella zona economica istituita col decreto francese 11 febbraio 1977, n. 77-130 (Journal officiel de la République française del 12 febbraio 1977, pag. 864).

2 Tale questione è stata sollevata nell'ambito di procedimenti penali a carico di due comandanti di pescherecci immatricolati in Spagna, imputati per essere stati sorpresi ad esercitare la pesca entro la zona economica francese senza essere muniti di licenza di pesca.

3 Nel procedimento 137/81, l'imputato nella causa principale, Campandeguy Sagarzazu, veniva sorpreso ad esercitare la pesca, il 2 febbraio 1981, nella zona fra le 12 e le 200 miglia marine dalla linea di base. Nel procedimento 140/81, l'imputato nella causa principale, Echevarria Sagasti, esercitava la pesca nella stessa zona il 10 marzo 1981.

4 Il giudice nazionale ha considerato che, non avendo potuto gli imputati esibire la licenza richiesta dai regolamenti del Consiglio nn. 1719/80, 3305/80 e 554/81, l'esercizio della pesca da parte loro costituiva un reato contemplato e sanzionato dalla legge penale francese.

5 In entrambi i procedimenti, gli imputati nelle cause principali hanno sostenuto l'invalidità o comunque l'inopponibilità nei loro confronti dei regolamenti comunitari di cui è causa in quanto contrastanti con i diritti loro spettanti in base agli accordi internazionali precedentemente conclusi tra Francia e Spagna. A tal fine, essi si sono in particolare richiamati alla Convenzione di Ginevra, del 29 aprile 1958, sulla pesca e la conservazione delle risorse biologiche dell'alto mare (Raccolta dei trattati delle Nazioni Unite 559, n. 8164),

e alla Convenzione di Londra sulla pesca, del 9 marzo 1964 (Raccolta dei trattati delle Nazioni Unite 581, n. 8432) che, avendo riconosciuto i diritti di pesca nella zona dalle 6 alle 12 miglia, va a loro parere interpretata nel senso che lo stesso regime si applica, dopo l'estensione delle zone di pesca, fino alle 200 miglia.

6 Il regolamento del Consiglio 30 giugno 1980, n. 1719, che dispone, per il 1980, talune misure di conservazione e di gestione delle risorse di pesca, da applicare alle navi battenti bandiera della Spagna (GU L 168, pag. 27) era in vigore, ai sensi dell'art. 12 n. 2, dal 1° gennaio al 31 dicembre 1980. Il regolamento del Consiglio 17 dicembre 1980, n. 3305, che proroga la validità delle licenze di pesca relative alle navi che battono bandiera spagnola (GU L 344, pag. 33) stabiliva che le licenze di pesca valide al 31 dicembre 1980 in conformità al regolamento n. 1719/80, mantenevano la loro validità fino al 31 gennaio 1981. Il regolamento del Consiglio 27 febbraio 1981, n. 554, che dispone talune misure provvisorie di conservazione e di gestione delle risorse ittiche da applicare alle navi che battono bandiera della Spagna (GU L 57, pag. 1), entrato in vigore il 4 marzo 1981, fissava, all'art 11, 2° comma, la propria validità fino al 31 maggio 1981.

7 I tre regolamenti summenzionati fanno parte di una serie di regolamenti del Consiglio che, in attesa dell'entrata in vigore dell'Accordo sulla pesca fra la Comunità economica europea e il Governo della Spagna del 15 aprile 1980 (GU L 263, pag. 1), hanno stabilito norme provvisorie, disposte per periodi di breve durata, che hanno assoggettato i pescatori spagnoli a quote di cattura.

8 La Corte ha già constatato, nella sentenza 8 dicembre 1981 (cause 180 e 266/80, Crujeiras Tome e Yurrita, Racc. pag. 2997) che tale regime provvisorio adottato dalla Comunità rientra nell'ambito dei rapporti stabilitisi tra quest'ultima e la Spagna per risolvere i problemi inerenti ai provvedimenti di conservazione ed all'estensione delle zone di pesca, e per garantire reciprocamente l'accesso dei pescatori alle acque che costituiscono oggetto di tali provvedimenti, e che tali rapporti si sono sostituiti al regime precendentemente in vigore per queste zone, onde tener conto dell'evoluzione generale del diritto internazionale nel campo della pesca d'altura nonché della necessità sempre più urgente, della conservazione delle risorse biologiche del mare.

9 Ne discende che i regolamenti nn. 1719/80, 3305/80 e 554/81, in quanto si applicano alla zona di pesca compresa tra 12 e 200 miglia dalle linee di base, rientravano nell'ambito dell'attuazione progressiva di nuovi rapporti tra la Comunità e la Spagna nel campo della pesca marittima, che si sono sostituiti al regime di pesca d'altura precedentemente in vigore. Di conseguenza i pescatori spagnoli non possono richiamarsi ai preesistenti impegni internazionali tra la Francia e la Spagna per opporsi all'applicazione dei regolamenti provvisori adottati dalla Comunità, in caso di incompatibilità tra le due categorie di norme.

10 L'esame della questione sollevata non ha messo in luce alcun elemento atto ad inficiare la validità dei regolamenti nn. 1719/80, 3305/80 e 554/81. Questi regolamenti sono opponibili ai cittadini spagnoli.

11 Gli imputati nelle cause principali, il Governo francese, il Consiglio e la Commissione hanno attirato l'attenzione della Corte sulla circostanza che, al momento dei fatti della causa 137/81, ossia il 2 febbraio 1981, nessun regolamento comunitario relativo al regime delle licenze si applicava alle navi battenti bandiera della Spagna. Nei considerandi del regolamento n. 554/81 si constatava, al riguardo, che le consultazioni tra la Comunità e la Spagna, contemplate dall'Accordo sulla pesca del 1980, applicato in via provvisoria dalla data della sua firma, erano state portate a termine solo il 17 febbraio 1981, che l'esercizio delle attività di pesca da parte delle navi spagnole nelle zone di pesca degli Stati membri oggetto della normativa comunitaria sulla pesca era stata autorizzata, per il periodo 1° - 31 gennaio 1981, dal regolamento n. 3305/80 e che, dal 1° febbraio 1981, tali attività erano interrotte.

12 Gli imputati nelle cause principali hanno sostenuto che, in forza dell'Accordo sulla pesca, i pescatori spagnoli sono liberi di esercitare le loro attività nelle zone di pesca di cui trattasi durante i periodi in cui nessun regolamento comunitario dispone un regime di licenze a loro favore.

13 Spetta tuttavia al giudice nazionale stabilire le conseguenze dell'assenza di regolamenti comunitari in materia di licenze di pesca da applicare ai pescherecci spagnoli durante il periodo 1° febbraio - 4 marzo 1981.

Sulle spese

14 Le spese sostenute dal Governo francese nonché dal Consiglio e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nelle cause principali, il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Prima Sezione),

pronunciandosi sulla questione sottopostale dal Tribunal de grande instance di Bayonne, con sentenze 23 aprile e 21 maggio 1981, dichiara:

L'esame della questione sollevata non ha messo in luce alcun elemento atto ad inficiare la validità dei regolamenti del Consiglio 30 giugno 1980, n. 1719 (GU L 168, pag. 27), 17 dicembre 1980, n. 3305 (GU L 344, pag. 33) e 27 febbraio 1981, n. 554 (GU L 57, pag. 1). Questi regolamenti sono opponibili ai cittadini spagnoli.

O'Keeffe Bosco Koopmans

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo, il 28 ottobre 1982.

Per il cancelliere

H. A. Rühl

amministratore principale

Il presidente della Prima Sezione

A. O'Keeffe

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE FRANCESCO CAPOTORTI

(vedasi cause riunite 138 e 139/81, pag. 3836)