CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE FRANCESCO CAPOTORTI DEL 15 SETTEMBRE 1981

Signor presidente,
signori Giudici,

1. Le presenti conclusioni riguardano tre cause pregiudiziali, le quali sono state contemporaneamente discusse all'udienza del 24 giugno scorso, e il cui elemento comune sta nel fatto che esse sollevano il problema della validità della normativa comunitaria sulla pesca applicabile alle navi spagnole, alla stregua di taluni impegni internazionali anteriori. Conviene tuttavia precisare che le cause riunite 180/80 (Crujeiras Tomé c/ Procuratore della Repubblica francese) e 266/80 (Procuratore della Repubblica francese c/ Yurrita) traggono origine da procedimenti penali pendenti a carico di pescatori spagnoli che avevano pescato senza licenza nella cosiddetta zona economica esclusiva della Repubblica francese — vale a dire nella fascia di mare compresa fra le 12 e le 200 miglia dalle coste di quello Stato membro —; mentre la causa 181/80 (Procuratore generale presso la Corte d'appello di Pau, e altri, c/ Arbelaiz-Emazabel) è legata al procedimento in corso contro un pescatore, egualmente spagnolo, imputato di aver pescato senza licenza nelle acque territoriali francesi, nella zona che va dalle 6 alle 12 miglia dalla terraferma. Questa differenza è rilevante, come vedremo, dal punto di vista del contenuto degli impegni internazionali anteriori che vanno presi in considerazione. Ricordo, inoltre, che la Corte ha già avuto occasione di occuparsi di un problema analogo a quello che forma oggetto delle cause riunite 180/80 e 266/80 nella sentenza del 14 ottobre 1980 nella causa 812/79, Burgoa, alla quale avrò spesso occasione di riferirmi.

Quanto ai fatti, mi limiterò ad aggiungere pochi dettagli. Nel caso Crujeiras Tomé l'azione di pesca non autorizzata ha avuto luogo il 16 settembre 1978, il giudizio penale ha attraversato due fasi di merito, l'una e l'altra sfavorevoli all' imputato (davanti al Tribunal de grande instance di Lorient e alla Corte d'appello di Rennes); la domanda pregiudiziale è stata posta dalla Corte di cassazione francese con sentenza del 7 luglio 1980. Nel caso Yurrita, la data dell'azione di pesca vietata è il 17 ottobre 1980 ed il Tribunale davanti a cui pende la causa penale è quello «de grande instance» di Saint-Nazaire, che si è rivolto a questa Corte con sentenza del 24 ottobre 1980. Infine, la nave del signor Arbelaiz-Emazabel è stata sorpresa in azione di pesca illecita il 3 novembre 1977; la procedura penale ha fatto il suo corso davanti al Tribunal de grande instance di Bayonne e alla Corte d'appello di Pau — i quali hanno entrambi assolto l'imputato —, ed è ora la Corte di cassazione a doversi pronunciare; essa ha imboccato la via indicata dall'articolo 177 del Trattato CEE con sentenza del 7 luglio 1980.

2. Tratterò in primo luogo le cause riunite 180 e 266/80. I due organi giudiziari nazionali, con quesiti formulati in modo sostanzialmente identico, interro-

gano la Corte «sulla validità, alla luce di impegni internazionali preesistenti, e, in caso affermativo, sull'opponibilità ai cittadini spagnoli dei regolamenti del Consiglio delle Comunità che stabiliscono determinate misure provvisorie di conservazione e di gestione delle risorse ittiche applicabili alle navi che battono bandiera spagnola, in quanto detti regolamenti hanno subordinato a determinate condizioni l'esercizio della pesca da parte dei cittadini spagnoli nella zona economica istituita mediante il decreto n. 77.1130 dell'11 febraio 1977».

Osservo che gli «impegni internazionali preesistenti», menzionati nei quesiti, sono essenzialmente la Convenzione di Ginevra del 29 aprile 1958 sulla pesca e la conservazione delle risorse biologiche dell'alto mare, la Convenzione di Londra sulla pesca del 9 marzo 1964 e l'Accordo franco-spagnolo sulla pesca del 20 marzo 1967; così come risulta dal contesto delle ordinanze di rinvio. La Convenzione di Ginevra è stata invocata nel giudizio di merito dal signor Crujeiras Tomé per sostenere che nessun provvedimento di conservazione delle risorse marine poteva essere adottato da uno Stato contraente senza concertarsi con gli altri Stati contraenti, né poteva comunque rivestire carattere discriminatorio. Quanto alla Convenzione di Londra del 1964 e all'Accordo franco-spagnolo del 1967, i quali attribuivano ai cittadini spagnoli un diritto di pesca nella fascia di mare fra le 6 e le 12 miglia dalla costa atlantica francese (in particolare nelle zone di pesca abituali del decennio 1953-1962), i due interessati hanno cercato di desumerne un analogo diritto di pesca nelle acque fra le 12 e le 200 miglia.

3. A proposito dei regolamenti comunitari che vengono in considerazione nei casi di specie, vale la pena di ricordare che essi hanno rivestito la natura di provvedimenti *provvisori* in materia di conservazione e di gestione delle risorse ittiche (applicabili specificamente alle navi battenti bandiera spagnola), perchè sono stati emanati dopo l'esensione a 200 miglia dei limiti delle zone di pesca degli Stati membri nel Mare del Nord e nell'Atlantico settentrionale (avvenuta il 1° gennaio 1977) e in attesa della conclusione di accordi fra la Comunità e i Paesi terzi interessati, per regolare lo sfruttamento delle risorse ittiche, in quelle zone, da parte dei pescherecci di tali Paesi. L'Accordo fra la CEE e la Spagna è stato poi parafato il 23 settembre 1978, firmato il 15 aprile 1980, ed è entrato in vigore il 22 maggio 1981; in tal modo, il regime provvisorio ha avuto termine.

Per chiarire l'interdipendenza fra misure comunitarie e atti legislativi dei singoli Stati membri, nella materia di cui trattasi, va tenuto presente che questi Stati hanno portato a 200 miglia le loro zone di pesca (e più esattamente le loro zone economiche esclusive) nel quadro di un'azione concertata e in base ad una delle risoluzioni adottate dal Consiglio delle Comunità il 3 novembre 1976 sulla politica comune in materia di pesca. Fin da quel momento la Commissione fu incaricata di avviare negoziati con i Paesi terzi, in modo da assicurarsi il riconoscimento dei diritti degli Stati membri nella fascia di mare delle 200 miglia, e da contemperare la salvaguardia delle risorse ittiche con la determinazione di quote di pesca a favore delle controparti. Allo stesso tempo, venne elaborata (e poi man

mano perfezionata) una normativa comunitaria rivolta a limitare l'accesso dei pescherecci di taluni Paesi terzi alla zona di 200 miglia dalle coste comunitarie, fissando i quantitativi di pesce catturabili, e creando un sistema di controllo, fondato sul rilascio di licenze da parte della Comunità. Quella normativa affidò ai singoli Stati membri la responsabilità di garantire il rispetto delle quote di cattura: ciò giustifica l'applicazione di sanzioni penali nei casi di inosservanza delle limitazioni poste all'attività dei pescherecci di Stati terzi.

Non mi sembra necessario riferire nei dettagli il contenuto dei regolamenti applicabili ai pescherecci spagnoli, emanati fra il 1977 e il 1981. Mi limiterò a ricordare che il punto di partenza fu rappresentato dal regolamento n. 373/77, del 20 febbraio 1977 — il quale stabilì le quote di pesca consentite alle navi di taluni Paesi terzi fra cui la Spagna — e che poco più di un mese dopo il sistema delle licenze venne introdotto, per i pescherecci spagnoli, con il regolamento n. 746/77 del 5 aprile 1977. I numerosi regolamenti che sono seguiti, oltre a prorogare il regime così messo in piedi, lo hanno ritoccato in taluni punti minori (numero delle navi, modalità di controllo, ecc.). È sopravvenuto infine il citato Accordo sulla pesca tra la CEE e la Spagna, approvato con regolamento n. 3062/80 del 25 novembre 1980.

Anche se i problemi posti dalle domande pregiudiziali che stiamo esaminando riguardano la normativa comunitaria che ha preceduto tale Accordo, conviene sottolineare che esso ha confermato (sul piano della reciprocità) il sistema delle quote di pesca, da fissarsi anno per anno (articolo 3, paragrafo 1, lettera b) e il meccanismo delle licenze (articolo 4: spetta a ciascuna Parte decidere se l'esercizio della pesca debba essere subordinato alla concessione di licenze). È naturalmente riconosciuto il diritto di ciascuna Parte di adottare, nella propria zona di pesca, «le misure che possono essere necessarie a garantire il rispetto delle disposizioni dell'Accordo da parte dei pescherecci dell'altra Parte» (articolo 7). Si noti infine che, essendo stata convenuta l'applicazione provvisoria dell'Accordo in attesa della sua entrata in vigore e a decorrere dalla data della firma (articolo 12), nel periodo fra il 15 aprile 1980 e il 22 maggio 1981 l'attività dei pescherecci spagnoli nelle zone di pesca degli Stati membri è stata regolata sia dalla normativa comunitaria provvisoria sia dalle clausole dell'Accordo in questione; ciò dovrebbe facilitare la soluzione, nel merito, del caso Yurrita.

4. Per affrontare la questione della validità dei regolamenti in materia di pesca, alla luce di impegni internazionali anteriori, è necessario chiedersi, anzitutto, in quali condizioni e in base a quali criteri l'eventuale violazione di impegni internazionali potrebbe determinare l'invalidità di atti normativi comunitari. A me sembra che la risposta sia questa: o l'emanazione di tali atti dovrebbe risultare in contrasto con l'obbligo delle istituzioni comunitarie di non intralciare l'esecuzione degli impegni degli Stati membri derivanti da convenzioni *anteriori al Trattato,* ai sensi dell'articolo 234, ovvero la violazione ipotizzata dovrebbe riguar-

dare impegni internazionali propri della Comunità, e derivanti da un accordo il quale attribuisca ai singoli cittadini degli Stati membri il diritto di esigerne giudizialmente l'osservanza. In effetti, la nostra Corte ha riconosciuto, nella citata sentenza Burgoa del 14 ottobre 1980, che l'articolo 234 implica, a carico delle istituzioni comunitarie, l'obbligo negativo sopra menzionato; e questa stessa Corte aveva precedentemente chiarito che la validità, ai sensi dell'articolo 177 del Trattato CEE, degli atti delle istituzioni può essere influenzata da una norma di diritto internazionale soltanto qualora essa sia vincolante per la Comunità e direttamente efficace nei confronti degli individui (sentenze 12 dicembre 1972 nelle cause riunite 21-24/72, International Fruit, Raccolta 1972, p. 1219, e 24 ottobre 1973 nella causa 9/73 Schlüter, Raccolta 1973, p. 1135). Perciò, è decisivo accertare se gli impegni internazionali, che si tratterebbe di assumere come metro della validità dei regolamenti in materia di pesca, siano anteriori o posteriori all'entrata in vigore del Trattato CEE, e se essi siano o meno vincolanti per la Comunità.

Abbiamo visto che nel procedimento penale contro il signor Crujeiras Tomé, la difesa di quest'ultimo ha invocato in primo luogo la Convenzione di Ginevra del 29 aprile 1958 sulla pesca e la conservazione delle risorse biologiche dell'alto mare, il cui articolo 7, pur autorizzando gli Stati costieri ad adottare misure di conservazione delle risorse marine in ogni parte dell'alto mare adiacente ai loro mari territoriali, poneva la condizione che si fossero svolti per almeno sei mesi negoziati infruttuosi con gli altri Stati interessati, ed esigeva inoltre che le misure conservative non avessero carattere discriminatorio verso i pescatori stranieri. Ma questa Convenzione è stata ratificata dalla Francia nel 1970 e dalla Spagna nel 1971: perciò, nei rapporti fra questi due Stati, essa risulta conclusa posteriormente all'entrata in vigore del Trattato CEE, con la conseguenza che l'articolo 234 è inapplicabile. In secondo luogo, solo cinque Stati membri sono parti della Convenzione medesima (Regno Unito, Danimarca, Belgio e Paesi Bassi, oltre alla Francia); cosicchè l'ipotesi che la Comunità sia subentrata agli Stati membri negli obblighi da essi assunti dovrebbe in ogni caso essere scartata. È noto infatti che, secondo i criteri accolti nella citata sentenza del 12 dicembre 1972 relativa al caso International Fruit, la cosiddetta successione della Comunità agli Stati membri negli obblighi derivanti da una convenzione anteriore non potrebbe essere ammessa se non in presenza di quattro condizioni: il fatto che gli Stati membri fossero tutti già parti della convenzione all'epoca della stipulazione del Trattato CEE, la volontà di quegli Stati di vincolare la Comunità al rispetto dell'accordo, coincidente con l'adesione della Comunità agli scopi di questo, l'azione effettivamente svolta dalle istituzioni comunitarie nel quadro dell'accordo, e il riconoscimento, da parte degli altri contraenti, dell'avvenuto trasferimento di poteri alla Comunità nella materia specifica. Rinvio, in proposito, alle considerazioni già svolte nelle mie conclusioni del 10 luglio 1980 nella causa 812/79, Burgoa. È evidente che nessuna delle condizioni sopra ricordate ricorre nel caso della Convenzione di Ginevra del 29 aprile 1958.

È stato osservato, a proposito dell'applicabilità dell'articolo 234, che là dove si tratta di convenzioni relative a materie nelle quali la competenza comunitaria non ha cominciato ad esercitarsi se non qualche tempo dopo l'entrata in vigore del Trattato, l'obbligo delle istituzioni di non ostacolare il rispetto degli impegni assunti da uno o più Stati membri verso uno o più Stati terzi dovrebbe egualmente valere per gli impegni contratti anteriormente all'esercizio di detta competenza. Ma questa tesi è in aperto contrasto con il testo dell'articolo 234, 1° comma, e con l'interpretazione che ne ha dato la citata sentenza Burgoa; essa mi sembra perciò inaccettabile, tanto più che siamo in presenza di una norma la quale riveste carattere eccezionale, nella misura in cui salvaguarda provvisoriamente il rispetto di obblighi verso Stati terzi incompatibili con il diritto comunitario. È vero che nella sentenza del 14 luglio 1976 relativa al caso Kramer (Raccolta 1976, p. 1279) la Corte riconobbe che, finchè la Comunità non avesse esercitato le sue funzioni in materia di preservazione delle risorse biologiche marine, gli Stati membri restavano competenti ad assumere obblighi internazionali in tal campo (punto 39 della motivazione); tuttavia la stessa sentenza precisò che gli Stati membri erano tenuti a non assumere impegni capaci di ostacolare la Comunità nel successivo espletamento dei propri compiti (punto 44 della motivazione); e, in ogni caso, non venne fatto alcun riferimento all'articolo 234, che è il solo ad avere rilevanza nella presente controversia.

È stato pure detto che la Convenzione di Ginevra del 1958, essendo una convenzione di codificazione, sarebbe obbligatoria per la Comunità indipendentemente dai criteri fissati nella sentenza International Fruit del 12 dicembre 1972. Dubito però che il citato articolo 7 di quella Convenzione rispecchiasse e codificasse il diritto consuetudinario preesistente. Ribadisco inoltre la convinzione, già espressa nelle citate conclusioni relative alla causa Burgoa, che gli sviluppi recenti del diritto internazionale generale in materia marittima hanno provocato l'abrogazione delle norme anteriori incompatibili, sia generali che particolari; e mi sembra che norme come l'articolo 7 della Convenzione di Ginevra, le quali regolavano problemi di conservazione delle risorse biologiche basandosi sulla bipartizione tradizionale fra mare territoriale ed alto mare, non possano più considerarsi in vigore, adesso che quella bipartizione è stata messa in crisi dal riconoscimento della «zona economica esclusiva».

La Convenzione di Ginevra del 1958 non può dunque essere assunta come metro della validità dei regolamenti comunitari in materia di pesca. Ad eguali conclusioni si giunge esaminando la Convenzione di Londra sulla pesca del 9 marzo 1964 e l'Accordo generale sulla pesca tra Francia e Spagna del 20 marzo 1967. A proposito di quest'ultimo, va tenuto presente che esso fu stipulato nel quadro della Convenzione di Londra, il cui articolo 9, paragrafo 2, prevedeva la possibilità di accordi integrativi fra Stati vicini; si tratta dunque di uno strumento di applicazione di quella Convenzione. Co-

munque, ciò che interessa è che a nessuno dei due strumenti diplomatici menzionati si può considerare applicabile l'articolo 234, essendo entrambi posteriori al Trattato di Roma (diversa era la situazione nel caso Burgoa, dato che l'Irlanda ha aderito alla CEE dopo aver ratificato la Convenzione di Londra). D'altra parte, non si può ammettere che la Comunità sia subentrata agli Stati membri contraenti, facendo difetto le condizioni che si deducono dalla citata sentenza International Fruit. A questo riguardo, torno a richiamare l'argomentazione svolta nelle mie conclusioni concernenti la causa Burgoa.

Un punto, in particolare, sul quale già ebbi occasione di esprimermi, merita di essere sottolineato. Negli anni sessanta, una politica comunitaria in materia di pesca ancora non esisteva; e perciò non potevano esservi nè una volontà della CEE di considerarsi vincolata dalla Convenzione di Londra nè una qualsiasi forma di attività delle istituzioni comunitarie entro il quadro di questa Convenzione. Negli anni settanta, tre fenomeni nuovi si sono verificati: la rapida formazione di una norma generale internazionale che ammette l'estensione delle zone di pesca esclusive degli Stati fino a 200 miglia dalla costa, la decisione degli Stati membri della Comunità di allargare effettivamente in questa misura le zone di pesca rispettive (quanto meno nell'Atlantico e nel Mare del Nord), e il contemporaneo avvio di negoziati sulla pesca fra la CEE e gli Stati terzi interessati, fra cui la Spagna. Ho già detto che le risoluzioni del Consiglio sulla politica comune in materia di pesca furono adottate il 3 novembre 1976; sottolineo che l'inizio dei negoziati con la Spagna avvenne il 3 dicembre dello stesso anno (l'accordo fu poi parafato il 22 settembre 1978). In tal modo, il regime comunitario provvisorio concernente le quote di cattura concesse su licenza ai pescatori spagnoli nella zona delle 200 miglia è stato emanato ed applicato parallelamente alla elaborazione del nuovo regime convenzionale nei rapporti tra la CEE e la Spagna; ed è stato applicato con la collaborazione delle autorità spagnole (v. il punto 23 della motivazione della citata sentenza Burgoa).

Basandosi su questo insieme di circostanze, la nostra Corte ha affermato che il detto regime provvisorio «rientra nell'ambito dei rapporti stabilitisi fra la Comunità e la Spagna onde risolvere i problemi inerenti ai provvedimenti di conservazione ed all'estensione delle zone esclusive di pesca, e per garantire reciprocamente l'accesso dei pescatori alle acque che costituiscono oggetto dei provvedimenti stessi. Questi rapporti *si sono sovrapposti al regime in precedenza vigente per tali zone,* onde tener conto dell'orientamento generale del diritto internazionale nel campo della pesca d'altura» (citata sentenza Burgoa, punto 24 della motivazione). Di conseguenza, la Corte ha negato che vi fossero elementi atti ad inficiare la validità del regolamento 1376/78. Date le premesse, una identica conclusione è giustificata riguardo a tutte le misure provvisorie, alle quali i giudici nazionali si sono riferiti nei presenti casi; tanto più che nel preambolo del regolamento 1744/78, applicabile al caso Crujeiras, appariva la

stessa menzione del previsto accordo di pesca con la Spagna, già contenuta nel preambolo del regolamento 1376/78, mentre il preambolo del regolamento 1719/80, applicabile al caso Yurrita, citava addirittura l'accordo già firmato il 15 aprile 1980. È appena necessario aggiungere che gli argomenti fatti valere a proposito della Convenzione di Londra valgono anche rispetto all'accordo complementare franco-spagnolo sulla pesca: l'uno e l'altro devono ritenersi non produttivi di effetti nei confronti della Comunità, e in ogni caso superati fin dall'inizio del 1977, cioè dal momento in cui l'apertura dei negoziati CEE-Spagna si accompagnò al tacito riconoscimento da parte spagnola della zona economica esclusiva di 200 miglia, adottata dagli Stati membri, nonchè del regime provvisorio sulla pesca, messo in atto dalle istituzioni comunitarie.

5. Abbiamo visto che i giudici francesi, oltre a sollevare il problema della validità dei regolamenti che stabilivano misure provvisorie di conservazione e gestione delle risorse ittiche, applicabili alle navi spagnole, vi interrogano anche, in via subordinata (ossia nell'ipotesi che la validità sia riconosciuta), circa la opponibilità dei regolamenti stessi ai cittadini spagnoli. La motivazione della sentenza di rinvio della Corte di cassazione francese permette di comprendere che il dubbio su questo punto è connesso alla considerazione che la Spagna non è Parte contraente del Trattato istitutivo della CEE; se ne deduce che la normativa di cui trattasi non dovrebbe incidere sui diritti derivanti, a favore degli spagnoli, dalla Convenzione di Londra e dall'Accordo franco-spagnolo del 20 marzo 1967. Ma quest'idea è certamente inesatta. L'efficacia dei regolamenti comunitari non si esplica nei confronti dei soli cittadini degli Stati membri; al contrario, i regolamenti della cui applicabilità si discute miravano a determinare il trattamento delle navi spagnole nella fascia di mare di 200 miglia, antistante le coste degli Stati membri, e avevano perciò come destinatari principali gli individui a bordo di quelle navi, quale che ne fosse la nazionalità. È indiscutibile che, trattandosi di assicurare la conservazione e la gestione delle risorse ittiche nelle «zone economiche esclusive» degli Stati membri, la Comunità aveva il potere di emanare regolamenti, dato che la materia rientra fra quelle attribuite dal Trattato di Roma alla sua competenza (siamo, com'è noto, nel campo della politica agricola comune). Quanto poi al fatto che taluni Stati membri, in virtù di accordi stipulati con Paesi terzi, avevano assunto nei confronti di questi ultimi degli obblighi eventualmente incompatibili con il contenuto della normativa comunitaria, osservo che se si riconosce la validità di quest'ultima (per i motivi che ho cercato di chiarire), non si può mettere in discussione la sua normale efficacia, sotto il profilo della sfera dei destinatari. I regolamenti in questione, dunque, essendo validi malgrado gli impegni internazionali anteriori di uno o di più Stati membri, devono ritenersi opponibili ai pescatori spagnoli.

6. Passo ora alla causa 181/80. Il quesito posto dalla Corte di cassazione francese riguarda qui «la validità, alla luce

degli impegni internazionali anteriori e, in caso affermativo, l'opponibilità ai cittadini spagnoli, dei regolamenti 353/77 (in realtà 373/77) del 24 febbraio 1977, 746/77 del 5 aprile 1977, 1416/77 del 28 giugno 1977, 1709/77 del 26 luglio 1977 e 2160/77 del 30 settembre 1977, in quanto tali regolamenti hanno fissato nuove modalità di esercizio della pesca per le navi spagnole, nella zona di pesca riservata da 6 a 12 miglia nautiche». La struttura di questa domanda è molto simile a quella domanda che ho finora esaminato; ma ci sono due differenze. In primo luogo, vengono indicati specificamente cinque regolamenti, i quali tuttavia rientrano nell'elenco delle «misure provvisorie» sulla pesca applicabili alle navi spagnole; si tratta di tutti i regolamenti che hanno preceduto l'azione di pesca controversa. In secondo luogo, la verifica della validità (e dell'opponibilità ai cittadini spagnoli) viene chiesta in quanto i regolamenti si discostano dagli impegni internazionali anteriori concernenti la zona di pesca *da 6 a 12 miglia dalle coste francesi*. Nella causa di merito, gli impegni internazionali presi in considerazione sono stati solamente quelli della Convenzione di Londra del 9 marzo 1964 e dell'Accordo franco-spagnolo sulla pesca del 20 marzo 1967; non si è parlato, invece, della Convenzione di Ginevra del 29 aprile 1958 sulla pesca e la conservazione delle risorse biologiche dell'alto mare, e mi sembra inutile domandarsi se ciò implichi l'opinione che tale strumento internazionale fosse inapplicabile al caso di specie.

Ho già avuto occasione di segnalare che il procedimento contro il signor Arbelaiz-Emazabel, nelle due precedenti fasi svoltesi davanti al Tribunal de grande instance di Bayonne e alla Corte di appello di Pau, ha avuto un esito favorevole all'imputato; contrariamente a ciò che è accaduto nel caso Crujeiras Tomé. A spiegare questo diverso orientamento dei giudici francesi nelle due cause contribuisce anche il fatto che la Convenzione di Londra e l'Accordo franco-spagnolo del 1967, dal punto di vista del loro contenuto, erano certamente idonei a regolare il caso Arbelaiz-Emazabel, mentre apparivano invocati fuori proposito nel caso Crujeiras Tomé. Intendo dire che un'azione di pesca svoltasi nella zona di mare territoriale francese fra le 6 e le 12 miglia dalle coste atlantiche presentava i caratteri voluti sia dalla Convenzione di Londra che dall'Accordo complementare franco-spagnolo: l'una e l'altro, infatti, sancivano — sia pure in forme diverse — i diritti di pesca dei cittadini spagnoli precisamente in quella zona di mare. Invece, per sostenere che un'azione di pesca svoltasi al di là delle 12 miglia rientrasse nell'ambito della Convenzione e dell'Accordo di cui trattasi, bisognava forzare la loro lettera e il loro spirito, adottando una linea interpretativa che ho già criticato nelle conclusioni relative alla causa Burgoa.

Ciò premesso, è necessario stabilire se, ai fini della presente causa, il contenuto della Convenzione di Londra e dell'Accordo complementare franco-spagnolo sulla pesca abbia influenza, o no. A me pare che esso avrebbe influenza qualora si dovesse passare all'esame della compatibilità fra gli impegni internazionali derivanti da quei due strumenti diplomatici e i regolamenti emanati dalla CEE fra il

1977 e il 1980, per sottoporre a misure provvisorie le navi da pesca spagnole nella zona atlantica delle 200 miglia. Ma se si ritiene che gli impegni internazionali in questione non riguardino affatto le Comunità, e se si nega che possa applicarsi nella specie l'articolo 234 del Trattato CEE (con la conseguenza di escludere che le istituzioni comunitarie fossero obbligate a non ostacolare il rispetto di quegli impegni da parte degli Stati membri), allora non vi è motivo di esaminare la compatibilità dei regolamenti comunitari anzidetti con la Convenzione di Londra e con l'Accordo tra Francia e Spagna del 1967.

A mio avviso, la situazione è esattamente in questi termini. È superfluo che io ripeta le argomentazioni svolte a proposito delle cause Crujeiras Tomé e Yurrita, per dimostrare che l'articolo 234 è inoperante, rispetto a convenzioni posteriori all'entrata in vigore del Trattato CEE, e che nessuna delle due convenzioni di cui trattasi può considerarsi vincolante per la CEE. Desidero piuttosto mettere in evidenza che la presa di posizione contenuta nella vostra sentenza Burgoa del 14 ottobre 1980 vale anche riguardo al regime applicabile ai pescherecci spagnoli nella fascia di mare fra le 6 e le 12 miglia dalle coste atlantiche comunitarie. Da un lato, infatti, la regolamentazione comunitaria emanata dal 1977 in poi non ha fatto distinzione tra le diverse fasce di mare che sono comprese tra le coste e la linea esterna della zona economica esclusiva (200 miglia): essa ha previsto un trattamento applicabile alle intere *zone di pesca* degli Stati membri, che si estendono fino a 200 miglia marine, al largo delle coste del Mare del Nord e dell'Atlantico. D'altro lato, una considerazione egualmente unitaria delle zone di pesca sottoposte alla giurisdizione delle parti contraenti (vale a dire delle zone comprendenti acque territoriali e zone economiche esclusive) si ritrova nell'accordo negoziato e infine stipulato tra la CEE e la Spagna. Perciò quando la citata sentenza Burgoa ha riconosciuto che i rapporti stabiliti fra Comunità e Spagna riguardo alle zone esclusive di pesca — rapporti nel cui ambito rientra il regime provvisorio adottato dalla CEE — «si sono sovrapposti al regime in precedenza vigente per tali zone» (citato punto 24 della motivazione) essa ha fatto un'affermazione riferibile non soltanto agli spazi marini fra le 12 e le 200 miglia, ma anche a quelli che si trovano fra le coste e le 12 miglia di distanza.

7. La difesa del signor Arbelaiz-Emazabel ha sostenuto, tra l'altro, che l'Accordo franco-spagnolo sulla pesca del 1967 sarebbe stato riconosciuto dalla Commissione, nel 1977, come applicabile malgrado la regolamentazione comunitaria. La parte interessata ha citato, a questo proposito, una nota verbale del 4 luglio 1977 con cui la Commissione, in risposta a una nota del Ministero degli Affari esteri spagnolo, precisava che le possibilità di pesca concesse ai pescherecci spagnoli nell'ambito del regime transitorio stabilito dal regolamento CEE 746/77 (che sarebbe stato prorogato mediante un nuovo regolamento) erano limitate alle acque situate al di là delle 12

miglia «sans préjudice des droits découlant de l'accord général sur la pêche entre la France et l'Espagne du 20 mars 1967; à l'intérieur de ces zones, l'exercice des activités de pêche n'est donc pas permis aux bateaux espagnols, exception faite de la zone visée à l'accord précité». Dal canto suo, la Commissione ha affermato che il brano in questione della sua nota verbale del 4 luglio 1977 si riferiva esclusivamente alla zona costiera di frontiera (fino a 3 miglia dalla terraferma) contemplata dal paragrafo III dell'Accordo franco-spagnolo; in effetti, ciò venne chiarito da una nota verbale del 29 luglio 1977, la quale precisò che «le nouveau règlement (1709/77), comme les règlements précédents, *s'applique à l'ensemble des zones de pêche sous la juridiction ou la souveraineté des États membres* de la Communauté, y compris la zone visée au paragraphe I de l'échange de lettres portant accord franco-espagnol du 20 mars 1967, et excepté la zone de pêche côtière visée au paragraphe III dudit échange de lettres».

A me sembra che la nota del 4 luglio non possa essere presa in considerazione indipendentemente da quella del 29 luglio, e che i due testi congiuntamente esaminati non implichino alcun riconoscimento del valore vincolante dell'Accordo franco-spagnolo nei confronti della CEE. In realtà, quelle note contenevano l'interpretazione che la Commissione dava dell'ambito di applicazione del «regime provvisorio» instaurato dalla Comunità; e se si concentra l'attenzione sulla nota del 29 luglio 1977, appare significativo il fatto che essa considerava già superata, in forza di tale regime provvisorio, la situazione giuridica contemplata dal paragrafo I dell'Accordo franco-spagnolo. Il punto da tener presente, comunque, è che ai fini della presente causa non si tratta di accertare se l'Accordo di pesca tra la Francia e la Spagna potesse ancora essere invocato, nei rapporti fra le due Parti contraenti, nel 1977, ovvero se la Commissione si proponesse allora di rispettarne parzialmente il contenuto, in vista della conclusione dei negoziati con la Spagna. La questione decisiva è se quell'accordo sia mai stato vincolante per la Comunità, o sia mai rientrato nella categoria degli accordi contemplati dall'articolo 234, primo comma, del Trattato di Roma, dato che solo nell'una o nell'altra di queste ipotesi il regime provvisorio comunitario della pesca potrebbe risultare invalido, nella misura in cui fosse incompatibile con l'accordo anzidetto. Ma dalle note verbali del 4 e del 29 luglio 1977 non emergono, a mio avviso, argomenti capaci di accreditare nessuna delle due ipotesi indicate.

8. Nel corso della procedura, le Parti hanno largamente discusso una serie di problemi relativi al contenuto della Convenzione di Londra; problemi che la linea di ragionamento da me seguita renderebbe del tutto superfluo affrontare. Credo tuttavia utile ricordare che contro la tesi dell'incompatibilità fra quella Convenzione ed il regime provvisorio in materia di pesca instaurato dalla Comunità dal 1977 in poi vi sono argomenti validi, dei quali basterà fare un breve riepilogo.

La norma che, per così dire, bilancia il riconoscimento dei diritti dei pescatori abituali, contenuto nell'articolo 3, è l'articolo 5 della Convenzione. Esso attribui-

sce allo Stato costiero il potere di regolare la pesca, nella fascia di mare fra le 6 e le 12 miglia, in particolare per dare effetto a misure di conservazione internazionalmente convenute. La determinazione di quote di pesca è dunque sicuramente consentita; e il sistema delle licence può, a mio avviso, ritenersi coperto dall'ampia formulazione del potere degli Stati costieri «to regulate the fisheries *and to enforce such regulations*». A tal proposito, è stato osservato che l'articolo 5 reca una precisa condizione, e cioè che non vi siano discriminazioni, formali o di fatto, a danno dei pescherecci di altre Parti contraenti; mentre la circostanza che i pescatori comunitari non sono sottoposti all'onere della licenza li porrebbe in una situazione di privilegio. Ma la Corte ha già dato risposta, incidentalmente, a tale obiezione, quando ha affermato (cf. sentenza Burgoa, punto 21 della motivazione) che «... il controllo sull'esercizio della pesca può essere effettuato mediante un sistema di licenze ... in particolare quando il controllo sulle catture non può essere effettuato nei porti adiacenti, dato che i pescherecci degli Stati terzi tornano normalmente al porto d'origine per sbarcare il pesce». Il sistema delle licenze non può dunque essere ritenuto discriminatorio, poichè esso rappresenta una forma di controllo alternativa rispetto al controllo delle catture.

La difesa del signor Arbelaiz-Emazabel ha eccepito che il controllo delle catture fatte dai pescherecci comunitari è stato introdotto con un regolamento posteriore a quelli che hanno imposto l'onere delle licenze ai pescatori spagnoli (regolamento 753/80 del 26 marzo 1980); e inoltre che le autorità francesi non avrebbero mai messo in pratica un sistema efficace di controlli successivi allo sbarco del pescato. Sul primo punto, tuttavia, osservo che la realizzazione dei sistemi di controllo in questione spettava interamente alle autorità nazionali, prima che il citato regolamento introducesse varie modalità di registrazione e di trasmissione delle informazioni relative alle catture effettuate dai pescherecci degli Stati membri. Sul secondo punto ricordo che la Commissione, nella procedura orale, ha negato che la pratica francese potesse prestarsi a critiche, ed è anzi giunta fino al punto di affermare che il sistema di controllo francese è il più perfezionato della Comunità.

Conviene d'altra parte rammentare che, anche si si ritenesse «privilegiata» la situazione dei pescatori comunitari, perchè le loro attività di pesca possono svolgersi senza bisogno di licenza, lo speciale trattamento applicato loro, in ipotesi, dovrebbe considerarsi ammesso dall'articolo 10 della Convenzione di Londra. Questo articolo infatti lascia impregiudicata l'istituzione (o la prosecuzione) di un regime particolare in materia di pesca, nei rapporti fra gli Stati membri della CEE, e qualsiasi altra clausola della Convenzione deve interpretarsi tenendo conto di questa salvaguardia.

Sempre con riguardo all'articolo 5 della Convenzione di Londra, si è discusso se sia stato rispettato l'obbligo previsto dal paragrafo 2, in forza del quale uno Stato costiero prima di emanare una regolamentazione della pesca deve «informare le altre parti contraenti interessate, e consultarle se esse lo desiderano». Secondo la difesa del signor Arbelaiz-Ema-

zabel quest'obbligo sarebbe stato violato al momento dell'emanazione del citato regolamento 746/77 del Consiglio, dato che esso fu comunicato alla Spagna solo l'indomani della sua adozione. A mio avviso, peraltro, un obbligo come quello contenuto nel citato articolo 5, paragrafo 2, si traduce nell'impegno di mettere le altre parti al corrente delle proprie iniziative, in modo che esse possano presentare, se del caso, le loro osservazioni, ma non è finalizzato all'apertura di un negoziato vero e proprio; di conseguenza esso può essere soddisfatto senza bisogno che sia data comunicazione del testo finale dell'atto, che una Parte intende adottare. In udienza, l'agente della Commissione ha affermato, senza essere contraddetto, che la sua istituzione aveva avvertito tempestivamente le autorità spagnole circa la fissazione delle quote, che venne poi stabilita nel regolamento 746/77. Ciò basta a ritenere soddisfatto l'obbligo di informazione e consultazione.

Ricordo infine che la parte privata ha cercato anche di riproporre la tesi che i diritti dei pescatori abituali trovino il loro fondamento in una consuetudine internazionale. Ho già avuto occasione di esaminare questo problema nelle mie conclusioni relative alla causa Burgoa e mi limito quindi a ribadire che la sorte dei pescatori abituali è regolata soltanto mediante accordi, non mediante norme internazionali generali. Resto convinto che la pratica eventualmente seguita nei rapporti fra alcuni Stati prima che la zona di pesca esclusiva venisse estesa a 200 miglia non potrebbe comunque essere utilizzata come prova di una regola adattabile alla nuova situazione giuridica determinata da tale estensione.

9. Anche nella causa 181/80, il giudice di merito vi interroga circa la opponibilità ai cittadini spagnoli dei regolamenti comunitari indicati nel testo del quesito, qualora essi vengano riconosciuti validi. Sotto questo profilo, non vi è alcuna differenza fra il caso che stiamo esaminando e gli altri due: rinvio perciò alle considerazioni svolte precedentemente, attraverso le quali credo di aver dimostrato che i regolamenti di cui trattasi, se sono validi, rivestono senza dubbio quel grado di efficacia che permette di applicarli ai pescatori spagnoli, nelle acque sottoposte alla giurisdizione degli Stati membri.

10. In conclusione, suggerisco che la Corte, rispondendo ai quesiti che le sono stati posti dalla Corte di cassazione francese, con le due sentenze del 7 luglio 1980 inizialmente menzionate, e dal Tribunal de grande instance di Saint-Nazaire con sentenza del 24 ottobre 1980, dichiari quanto segue:

a) l'esame dei regolamenti del Consiglio, che stabiliscono determinate misure provvisorie di conservazione e di gestione delle risorse ittiche applicabili alle navi che battono bandiera spagnola, non ha condotto ad accertare alcun motivo di invalidità;

b) detti regolamenti erano pertanto opponibili ai cittadini spagnoli i quali esercitassero attività di pesca nelle zone di mare e nei periodi di tempo indicati dai regolamenti stessi.