Nelle cause riunite 185-204/78,

aventi ad oggetto le domande di pronunzia pregiudiziale proposte alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, dall'Economische Politierechter (giudice di polizia economica) dell'Arrondissementsrechtbank (tribunale) di Rotterdam nei procedimenti penali dinanzi ad esso pendenti a carico di

SOCIETÀ IN NOME COLLETTIVO J. VAN DAM EN ZONEN (cause 185 e 186/78),

SOCIETÀ IN NOME COLLETTIVO J. EN W. LOKKER CORNELISZONEN (cause 187 e 188/78),

SOCIETÀ A RESPONSABILITÀ LIMITATA REDERIJ DELTA B.V. (causa 189/78),

SOCIETÀ IN NOME COLLETTIVO GEBR. J. EN W. MELISSANT (cause 190 e 191/78),

SOCIETÀ IN NOME COLLETTIVO C. TANIS JACZN EN ZONEN (causa 192/78),

JAN TANIS, pescatore nel Mare del Nord (causa 193/78),

SOCIETÀ IN NOME COLLETTIVO GEBR. VAN DER KLOOSTER (causa 194/78),

SOCIETÀ IN NOME COLLETTIVO JAC. VAN DER KLOOSTER EN ZOON (causa 195/78),

SOCIETÀ IN NOME COLLETTIVO JAC. TANIS, KMRSZN EN ZONEN (causa 196/78),

JAN GRINWIS, pescatore nel Mare del Nord (causa 197/78),

ANTHONIJ REDERT, pescatore nel Mare del Nord (causa 198/78),

SOCIETÀ IN NOME COLLETTIVO A. REDERT EN G. TANIS (causa 199/78),

SOCIETÀ IN NOME COLLETTIVO JOH. EN KR. ORGERS GERRITZONEN (causa 200/78),

SOCIETÀ A RESPONSABILITÀ LIMITATA VISSERIJBEDRIJF WISSELVALLIGHEID B.V. (causa 201/78),

JOHANNES TANIS, pescatore nel Mare del Nord (causa 202/78),

JOHANNES GRINWIS, pescatore nel Mare del Nord (causa 203/78),

ADAM 'T MANNETJE, pescatore nel Mare del Nord (causa 204/78),

tutti con sede o residenti in Goedereede,

domande vertenti sull'interpretazione dell'art. 102 dell'Atto 22 gennaio 1972 relativo alle condizioni d'adesione e agli adattamenti dei Trattati, nonché di alcune norme di diritto comunitario relative ai provvedimenti nazionali sulla limitazione della pesca di sogliole e passere nel Mare del Nord,

LA CORTE,

composta dai signori: H. Kutscher, presidente; J. Mertens de Wilmars e Mackenzie Stuart, presidenti di Sezione; P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe, G. Bosco, A. Touffait e T. Koopmans, giudici,

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

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

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

I — Gli antefatti e il procedimento

Nei Paesi Bassi, il «Beschikking voorlopige regeling vangstbeperking tong en schol 1978» (decreto sulla disciplina provvisoria della limitazione della pesca di sogliole e di passere, del 1978), del 29 dicembre 1977, all'art. 2 vieta, a partire dal 1° gennaio 1978, la pesca di sogliole e passere in alcune zone marittime, fra l'altro nel Mare del Nord, il quale è soggetto alla giurisdizione non solo dei Paesi Bassi, ma anche del Belgio, della Danimarca, della Repubblica federale di Germania, del Regno Unito e della Norvegia. L'art. 3 del decreto esonera da questo divieto generale l'insieme dei pescatori olandesi, nei limiti di una quota globale massima di catture di 765 tonnellate di sogliole e di 2 950 tonnellate di passere al mese.

Il «Beschikking voorlopige regeling contingentering tong en schol Noordzee 1978» (decreto sulla disciplina provvisoria del contingentamento delle sogliole e delle passere nel Mare del Nord, del 1978), anch'esso del 29 dicembre 1977, ha fissato, a norma dell'art. 3 del decreto sulla disciplina provvisoria della limitazione della pesca di sogliole e di passere, le regole e i criteri che devono presiedere alla ripartizione mensile della quota complessiva di catture autorizzata e alla determinazione del contingente mensile assegnato nel 1978, a ciascun peschereccio olandese, per la cattura di sogliole e passere nel Mare del Nord.

I due decreti del 29 settembre 1977, entrati in vigore il 1° gennaio 1978, sono fondati sul «Reglement zee- en kustvisserij 1977» (regolamento sulla pesca in mare e lungo le coste) del 25 novembre 1977, il cui articolo 3, da un lato, autorizza il Ministro dell'agricoltura e della pesca a prendere i provvedimenti necessari per l'attuazione di convenzioni internazionali o di decisioni di organizzazioni internazionali e, dall'altro, gli attribuisce, indipendentemente dalle norme internazionali, un potere regolamentare «autonomo». L'art. 4 del regolamento elenca le materie che il Ministro, in base ai poteri attribuitigli, può disciplinare: tra esse figurano in particolare la determinazione dei quantitativi di pesce che l'insieme dei pescatori olandesi sono autorizzati a catturare e la loro ripartizione tra i pescatori stessi.

Nel gennaio 1978, contravvenendo al decreto sulla disciplina provvisoria del contingentamento delle sogliole e delle passere nel Mare del Nord, 17 società di pesca ed alcuni pescatori olandesi sbarcavano dai pescherecci di loro proprietà quantitativi di sogliole e/o passere superiori alla quota mensile fissata per i pescherecci stessi, quota che era stata loro comunicata con notifica del direttore della pesca presso il Ministero dell'agricoltura e della pesca.

L'Officier van justitie (Pubblico ministero) citava pertanto le società ed i pescatori in questione a comparire il 27 giugno 1978 dinanzi all'Economische Politierechter (giudice di polizia economica) dell'Arrondissementsrechtbank (tribunale) di Rotterdam.

L'Economische Politierechter, con 20 ordinanze emesse in data 18 luglio 1978, decideva, in forza dell'art. 177 del Trattato CEE, di sospendere il procedimento fino a che la Corte di giustizia non si fosse pronunziata in via pregiudiziale sulle seguenti questioni:

1) In quale data sia scaduto il termine di cui all'art. 102 dell'Atto relativo alle condizioni di adesione e agli adattamenti dei Trattati.

2) Se i provvedimenti fondati sul Reglement zee- en kustvisserij 1977 (regolamento sulla pesca in mare e lungo le coste; Stb 666), quali il Beschikking voorlopige regeling vangstbeperking tong en schol (decreto sulla disciplina provvisoria della limitazione della pesca di sogliole e passere) 1978 e il Beschikking voorlopige regeling contingentering tong en schol Noordzee (decreto sulla disciplina provvisoria del contingentamento delle sogliole e delle passere nel Mare del Nord) 1978 (Stb 1977/255), siano basati su disposizioni della Comunità o su obblighi imposti per Trattato dalla Comunità agli Stati membri, ai sensi dell'art. 5 del Trattato CEE, ovvero su poteri attribuiti agli Stati membri dalla Comunità.

3) Se i provvedimenti di cui sopra vadano equiparati, quanto al contenuto, al diritto comunitario.

Le ordinanze di rinvio dell'Economische Politierechter sono pervenute in cancelleria il 14 settembre 1978.

Con ordinanza 15 novembre 1978, la Corte ha disposto la riunione delle venti cause — iscritte ai nn. da 185/78 a 204/78 — ai fini del procedimento scritto e orale e della sentenza definitiva.

Hanno presentato osservazioni scritte, in forza dell'art. 20 del protocollo sullo Statuto (CEE) della Corte di giustizia, la

Commissione delle Comunità europee (il 27 novembre 1978), rappresentata dal suo consigliere giuridico sig. J. H. J. Bourgeois, la società J. Van Dam en Zonen e gli altri imputati nella causa principale (il 6 dicembre 1978), rappresentati dall'avv. H. H. Kronenberg, del foro di Rotterdam, il Governo del Regno dei Paesi Bassi (alla stessa data), rappresentato dal sig. F. Italianer, segretario generale del ministro degli affari esteri, il Governo del Regno di Danimarca (il 13 dicembre 1978), rappresentato dal sig. Per Lachmann, consigliere presso la direzione delle relazioni economiche con l'estero del ministero degli affari esteri, e il Governo della Repubblica francese (il 2 gennaio 1979).

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. La Corte ha tuttavia invitato i governi del Regno dei Paesi Bassi, del Regno di Danimarca, della Repubblica francese e del Regno Unito nonché la Commissione a rispondere, prima dell'udienza, ad una sua domanda. All'invito è stato dato seguito entro il termine fissato.

II — Le osservazioni scritte presentate alla Corte

La *società J. Van Dam Zonen e gli altri imputati nelle cause principali* espongono la normativa olandese di cui trattasi nei procedimenti *a quo.*

a) In proposito è opportuno rilevare che all'inizio del 1977 i Paesi Bassi, al pari degli altri Stati membri della CEE parti di questa Convenzione, hanno denunciato, a decorrere dalla fine di quello stesso anno, la Convenzione sulla pesca nell'Atlantico del Nord-Est. Una nuova convenzione internazionale, di cui la CEE sarebbe dovuta esser parte, non veniva conclusa. Il Consiglio della CEE dal canto suo non ha emanato alcuna norma sulla limitazione delle catture di sogliole e di passere per l'anno 1978. La decisione del Consiglio, adottata nel dicembre 1977, di prorogare a tutto il 31 gennaio 1978 i regolamenti comunitari in materia di conservazione e di gestione delle risorse ittiche non può riguardare la pesca della sogliola e della passera: nel 1977 non esisteva alcuna normativa comunitaria specifica del settore. Il Consiglio non ha preso alcuna decisione, conforme al Trattato CEE, per prorogare le normative nazionali emanate nel 1977 in base a convenzioni internazionali divenute nel frattempo caduche. Nella riunione del 30 e 31 gennaio 1978, il Consiglio ha approvato per il 1978 una comunicazione della Commissione secondo la quale, in assenza d'un regime comune, gli Stati membri, dopo aver ottenuto l'approvazione della Commissione, possono adottare misure di carattere nazionale soltanto nella misura in cui esse si rivelino strettamente necessarie alla conservazione e alla gestione delle risorse ittiche, non siano discriminatorie e si conformino al Trattato. Tenendo conto della data in cui è stata approvata dal Consiglio, la comunicazione della Commissione non può riferirsi al regime delle quote di cui si discute nella causa principale, in vigore nel gennaio 1978; d'altro canto, essa non può venir neppure assimilata ad un'autorizzazione formale.

Queste costatazioni permettono di concludere che la seconda questione sottoposta alla Corte va risolta in senso negativo.

b) La competenza degli Stati membri ad adottare provvedimenti nazionali per la limitazione della pesca è stata esaminata dalla giurisprudenza della Corte.

Dalla sentenza 14 luglio 1976 (cause riunite 3, 4 e 6/76, Kramer e altri, Racc. pag. 1279) si desume che «poiché la Comunità non ha ancora esercitato appieno le sue funzioni in materia», gli Stati membri avevano, a quell'epoca, «competenza ad assumere ... obblighi in relazione alla preservazione delle risorse biologiche marine», ma che «tale competenza degli Stati membri ha solo carattere transitorio»; questa competenza transitoria «verrà meno al più tardi a decorrere dal sesto anno dopo l'adesione, quando cioè il Consiglio dovrà avere emanato, come impostogli dall'art. 102 dell'Atto d'adesione, i provvedimenti necessari per la preservazione delle risorse del mare». Al più tardi a partire dal sesto anno dopo l'adesione, la Comunità avrà dunque la competenza esclusiva ad emanare qualsiasi provvedimento mirante alla preservazione delle risorse biologiche del mare sul piano interno e questa competenza interna esclusiva implicherà anche la competenza esclusiva ad assumere impegni internazionali.

Dalle sentenze della Corte 16 febbraio 1978 (causa 61/77, Commissione c/ Irlanda, Racc. pag. 417; causa 88/77, Schonenberg, Racc. pag. 473) emerge inoltre che, durante il periodo transitorio di cui all'art. 102 dell'Atto di adesione, gli Stati membri conservano, in materia di pesca, soltanto una competenza residua e che, una volta terminato il periodo transitorio, non può più sussistere alcuna competenza nazionale.

L'adesione di cui all'art. 102 dell'Atto di adesione è avvenuta il 1° gennaio 1973: le misure contemplate da quest'articolo devono dunque venir adottate, al più tardi, il 1° gennaio 1978.

Pertanto la prima questione va risolta in questo senso:

Dal 1° gennaio 1978, tenuto conto del diritto comunitario e, in particolare, dell'art. 102 dell'Atto di adesione, gli Stati membri non sono più competenti ad emanare provvedimenti per la limitazione delle catture, del genere di quelli adottati col «Beschikking voorlopige regeling vangstbeperking tong en schol 1978» e col «Beschikking voorlopige regeling contingentering tong en schol Noordzee 1978». Tali provvedimenti possono venir emanati dagli Stati membri soltanto in forza di un'autorizzazione espressa contenuta in un regolamento del Consiglio.

c) Anche se, per ipotesi, gli Stati membri avessero continuato a disporre d'una competenza residua dopo il 1° gennaio 1978, i due decreti olandesi di cui trattasi nella causa principale rimarrebbero comunque incompatibili con l'art. 7 del Trattato CEE e con l'art. 2 del regolamento del Consiglio 19 gennaio 1976, n. 101, relativo all'attuazione di una politica comune delle strutture nel settore della pesca (GU n. L 20, pag. 19). Dalla giurisprudenza della Corte risulta infatti che, anche durante il periodo transitorio, i provvedimenti nazionali non possono essere in contrasto col diritto comunitario e che, nella misura in cui essi apportano restrizioni all'esercizio della pesca, devono avere un effetto minimo sul funzionamento dell'organizzazione del mercato.

L'art. 7 del Trattato CEE vieta qualsiasi discriminazione effettuata in base alla nazionalità. L'art. 2 del regolamento n. 101/76 stabilisce l'eguaglianza di trattamento per quel che concerne le condizioni d'accesso e di sfruttamento delle

acque marittime su cui si esercita la sovranità o la giurisdizione di ciascuno degli Stati membri. Ora, nella regione del Mare del Nord coperta soltanto in parte dalla zona di pesca olandese di 200 miglia marine, i decreti in discussione o implicano un divieto imposto a tutti i pescatori, indipendentemente dalla nazionalità, ma da cui, nel limite del contingente mensile loro attribuito, sono dispensati i pescatori olandesi, o autorizzano i pescatori della CEE che non siano olandesi a pescare liberamente, mentre i pescatori olandesi trovano un limite nel contingente mensile loro imposto dalla legislazione nazionale: sia nell'uno sia nell'altro caso vi è una discriminazione. In effetti, la legislazione olandese non si applica che ai pescatori olandesi di sogliole e di passere, i quali vengono così a trovarsi in una situazione molto meno favorevole rispetto a quella dei loro colleghi della CEE, dal momento che nessun altro Stato membro ha emanato, per il mese di gennaio 1978, un regime di quote paragonabile o identico.

È dunque opportuno risolvere la terza questione in questo senso:

Le misure relative alla limitazione delle catture, adottate in base all'art. 4 del «Reglement zee- en kustvisserij 1977» e costituenti, fra l'altro, oggetto del «Beschikking voorlopige regeling vangstbeperking tong en schol 1978» e del «Beschikking voorlopige regeling contingentering tong en schol Noordzee 1978», sono incompatibili col diritto comunitario e, in particolar modo, con l'art. 7 del Trattato CEE e con gli artt. 2 e 4 del regolamento n. 101/76.

Il *Governo del Regno dei Paesi Bassi* sottolinea che la questione fondamentale sollevata nelle cause principali è costituita dalla competenza degli Stati membri ad emanare provvedimenti che limitino la pesca. Tale questione va considerata sotto il profilo della proroga in via transitoria per l'anno 1978 di due decreti ministeriali che disciplinano la cattura di sogliole e di passere nel Mare del Nord.

a) Fino all'inizio del 1978, gli Stati membri della Comunità, eccetto l'Italia e il Lussemburgo, sono stati parti della Convenzione sulla pesca nell'Atlantico del Nord-Est. Per il 1977, la raccomandazione n. 15 A, adottata il 25 novembre 1976 nell'ambito di questa Convenzione, disponeva la limitazione delle catture di sogliole e passere nel Mare del Nord mediante la fissazione di quote globali di cattura e la loro ripartizione tra gli Stati interessati. Le autorità olandesi davano attuazione a questa raccomandazione emanando il «Beschikking vangstbeperking tong en schol 1977» (decreto sulla limitazione della pesca di sogliole e passere) e, in forza di quest'ultimo, il «Beschikking contingentering tong en schol Noordzee 1977» (decreto sul contingentamento delle catture di sogliole e di passere nel Mare del Nord), con cui veniva instaurato un sistema di contingentamento con quote annuali per ciascun peschereccio. Poiché la Comunità non era in grado di realizzare una politica comune della pesca, nel dicembre 1977 veniva deciso, nella riunione del Consiglio del 5, 6 e 7 dicembre 1977, di prorogare al 1° febbraio 1978 le normative nazionali relative alla pesca di sogliole e passere in vigore nel 1977. Le autorità olandesi davano seguito a questa decisione emanando i due decreti del 29 dicembre 1977 di cui si tratta nella causa principale.

b) Nella sentenza 16 febbraio 1978, la Corte ha affermato che gli Stati membri

sono ancora competenti ad adottare, sul piano nazionale, gli opportuni provvedimenti di conservazione «finché non sia scaduto il periodo transitorio fissato dall'art. 102 dell'Atto di adesione e la Comunità non abbia ancora esercitato pienamente i suoi poteri in materia».

Il periodo transitorio fissato dall'art. 102 non è un periodo transitorio ai sensi dell'art. 9 dell'Atto di adesione: l'art. 102 impone un obbligo non agli Stati membri bensì ad un'istituzione comunitaria; l'art. 9 obbliga i nuovi Stati membri a caducare i provvedimenti transitori particolareggiatamente definiti, quando al Consiglio verrà affidato il compito di determinare le «condizioni di esercizio della pesca», senz'altra specificazione. L'art. 102 dell'Atto di adesione non osta dunque all'adozione di provvedimenti nazionali di conservazione, finché, evidentemente, essi vengano emanati osservando l'obbligo di cooperazione imposto agli Stati membri, obbligo che si concreta in particolar modo nell'informarne la Commissione e nel prendere con essa accordi qualora in seno al Consiglio risulti impossibile trovare in tempo utile una soluzione valida per tutti.

Viene generalmente ammesso che il periodo di sei anni fissato all'art. 102 dell'Atto di adesione termina il 1° gennaio 1979.

c) L'obbligo di cooperazione stabilito dalla sentenza della Corte 16 febbraio 1978 è stato rispettato nel caso di specie. I provvedimenti in discussione nelle cause principali sono stati infatti emanati per l'attuazione di accordi conclusi nel quadro comunitario: le discussioni in seno al Consiglio del dicembre 1977 sono state sospese fino al 16 gennaio 1978, ma si è ugualmente deciso di prorogare a tutto il 1° febbraio 1978 i regolamenti comunitari in materia di conservazione e di gestione delle risorse ittiche, altrimenti validi fino al 1° gennaio 1978, nonché le normative nazionali nel settore della pesca, valide fino alla stessa data.

I decreti olandesi che istituiscono un regime transitorio per il 1978 non sono discriminatori ai sensi dell'art. 7 del Trattato CEE: in forza della decisione sostanzialmente comunitaria del 5, 6 e 7 dicembre 1977, gli Stati membri interessati erano tenuti a prorogare fino al 1° febbraio 1978 il divieto, che nel 1977 era di applicazione generale, di pescare nel Mare del Nord sogliole e passere in quantitativi eccedenti quelli consentiti dalla raccomandazione n. 15 A. I Paesi Bassi hanno attuato la proroga: essi erano obbligati a farlo, anche se le autorità degli altri Stati membri non avevano rispettato quest'obbligo. In ogni caso, la normativa provvisoria applicata dai Paesi Bassi, anche ammettendo che sia di carattere puramente nazionale, non costituisce tuttavia per questo una discriminazione vietata dal diritto comunitario, dal momento che il trattamento diseguale riservato ai cittadini rispettivi dei vari Stati membri è conseguenza della disparità esistente tra le legislazioni degli Stati membri.

d) Il Governo olandese era pertanto competente ad adottare i provvedimenti in questione i quali, sotto l'aspetto del contenuto, sono compatibili col diritto comunitario.

Il *Governo del Regno di Danimarca* osserva essenzialmente quanto segue:

a) Il dubbio sulla data di scadenza del periodo contemplato dall'art. 102 dell'Atto di adesione — 1° gennaio 1978 o 1° gennaio 1979 — non può venir risolto con un'interpretazione di ordine linguistico.

La tesi secondo cui il periodo è scaduto il 31 dicembre 1977 si fonda sulla considerazione che si tratta della data in cui le disposizioni transitorie cessano normalmente di applicarsi, in conformità all'art 9 dell'Atto di adesione. Tuttavia il fatto che l'art. 102 non contenga un riferimento preciso alla fine del normale periodo di transizione depone piuttosto a favore della tesi secondo cui il 31 dicembre 1978 costituisce la data limite di applicazione dei provvedimenti transitori ivi contemplati.

b) La Corte ha riconosciuto, particolarmente nelle sentenze del 16 febbraio 1978, che gli Stati membri sono competenti ad adottare i provvedimenti di conservazione strettamente necessari, provvisori e non discriminatori, finché non sia scaduto il periodo transitorio fissato dall'art. 102 dell'Atto di adesione e la Comunità non abbia ancora esercitato pienamente i suoi poteri in materia. La competenza del Governo olandese non può dunque, nel caso di specie, venir contestata; d'altra parte, i provvedimenti olandesi hanno carattere transitorio e non sono discriminatori.

Nel caso in cui si ritenga che il periodo fissato dall'art. 102 dell'Atto di adesione sia scaduto il 1° gennaio 1978, è opportuno riferirsi alla giurisprudenza della Corte, secondo cui se la competenza ad adottare, sul piano nazionale ed in base al diritto vigente fino a quel momento, dei provvedimenti provvisori di conservazione è cessata con lo scadere del termine, non è tuttavia possibile ammettere l'esistenza di un «vuoto giuridico». Anche dopo la fine del periodo fissato dall'art. 102 dell'Atto di adesione e fin quando il Consiglio non abbia adottato le norme necessarie per l'attuazione di una politica comune della pesca, l'art. 5 del Trattato CEE impone agli Stati membri, in primo luogo, di garantire la disciplina necessaria per realizzare gli scopi della Comunità in materia di politica comune di conservazione e, in secondo luogo, di comportarsi in modo tale da non rendere più difficile al Consiglio l'adozione delle misure necessarie.

Nel corso della riunione del Consiglio del 5, 6 e 7 dicembre 1977, in mancanza di un accordo sull'instaurazione di una disciplina comunitaria a partire dal 1° gennaio 1978, gli Stati membri decidevano di continuare ad applicare nel gennaio 1978 i regolamenti in vigore nel 1977, sia sul piano comunitario sia su quello nazionale; l'accordo sulla proroga dei provvedimenti nazionali emergeva dalle discussioni del Consiglio, senza essere stato oggetto di alcuna decisione formale.

I decreti olandesi di cui si tratta nelle cause principali venivano emessi in conformità a quest'accordo tacito tra Stati membri e Commissione. Il Governo olandese ha dunque rispettato l'obbligo di cooperazione imposto agli Stati membri dall'art. 5 del Trattato, alla scadenza del termine fissato dall'art. 102 dell'Atto di adesione.

c) I provvedimenti adottati nei Paesi Bassi in materia di contingentamento della pesca di sogliole e passere sono manifestamente conformi al diritto comunitario. La Corte ha statuito che la fissazione di quote di cattura costituisce una

misura legittima per garantire la conservazione delle risorse del mare; per quel che concerne la gestione di tali contingentamenti, finché il Consiglio non abbia adottato in merito una disciplina più dettagliata, agli Stati membri è consentito fissare le norme ritenute necessarie ed appropriate. Il fatto che queste norme nazionali, stabilite da ciascuno Stato membro relativamente alla partecipazione dei propri cittadini alla pesca, divergano nei particolari da uno Stato membro all'altro non li rende discriminatori nel senso del diritto comunitario.

La soluzione della seconda e della terza questione sottoposte alla Corte può dunque essere la seguente:

Il diritto comunitario non osta all'adozione di provvedimenti nazionali del tipo di quelli menzionati nella seconda questione.

Il *Governo della Repubblica francese,* in merito alla prima questione, osserva che l'Atto di adesione contempla, circa la durata dei periodi transitori, due tipi di disposizioni: uno generale, l'art. 9, l'altro «particolare». Secondo l'art. 9, l'applicazione delle misure transitorie adottate per facilitare l'adattamento dei nuovi Stati membri termina alla fine del 1977, «senza pregiudizio delle date, dei termini e delle disposizioni particolari» previste dall'Atto di adesione. Ora, il settore della pesca à disciplinato da una di queste disposizioni particolari e pertanto periodi e date sono diversi da quelli stabiliti dall'art. 9.

La scadenza di cui all'art. 102 dell'Atto di adesione è dunque sopravvenuta il 1° gennaio 1979. Qualsiasi altra interpretazione implica l'ammissione che l'art. 102 non ha voluto fissare alcun termine preciso per il periodo di transizione in materia di pesca e che questo settore resta pertanto indefinitamente escluso dal campo delle politiche comuni della Comunità.

I provvedimenti nazionali di cui trattasi nella causa principale derivano dal diritto comunitario considerato nel suo insieme, dal momento che esso, nello stato attuale, autorizza ancora gli Stati membri ad emanare, a certe condizioni, normative nazionali.

La competenza comunitaria in materia di pesca e, più precisamente, di conservazione delle specie marine deriva chiaramente dal Trattato CEE (art. 3, lett. d), art. 38, n. 3, all. II, art. 40, nn. 1, 2 e 3, art. 43, n. 2, e dall'art. 102 dell'Atto di adesione. La Corte ha tuttavia ammesso che, per le materie non ancora disciplinate a livello comunitario, agli Stati membri è ancora consentito adottare, in via transitoria e rispettando determinate procedure, provvedimenti di carattere nazionale. La competenza degli Stati membri deriva dall'attuale incompiutezza del diritto comunitario nel settore della pesca: tale competenza non è tuttavia «incontrollata».

I decreti olandesi di cui trattasi nella causa principale sono stati emanati in conformità al diritto comunitario: essi non costituiscono che la proroga, decisa dal Consiglio nella riunione del 5, 6 e 7 dicembre 1977, delle misure adottate, con l'approvazione delle istituzioni comunitarie, per il 1977, al fine di dare attuazione ad una raccomandazione della Commissione per la pesca nell'Atlantico del Nord-Est.

È perciò opportuno risolvere le questioni sottoposte alla Corte nel modo seguente:

1) Il periodo transitorio di cui all'art. 102 dell'Atto di adesione si è concluso il 1° gennaio 1979.

2) Il diritto comunitario, dal momento che all'epoca dei fatti consentiva ancora l'adozione, in via transitoria ed a determinate condizioni, di misure nazionali, costituisce il fondamento giuridico dei provvedimenti olandesi.

3) I decreti emanati dal Governo olandese erano conformi al diritto comunitario.

La *Commissione delle Comunità europee* ricorda le circostanze in cui i provvedimenti olandesi di cui si tratta nelle cause principali venivano emanati ed il contesto in cui essi si andavano ad inserire, e cioè la propria proposta di regolamento, sottoposta al Consiglio nell'ottobre 1977 e relativa alla definizione per il 1978 di taluni provvedimenti di conservazione e di gestione delle risorse ittiche in base ai quali fissare le quote di cattura; le decisioni adottate dal Consiglio nella riunione del 5, 6 e 7 dicembre 1977 e, dopo l'«arresto dell'orologio», del 16 gennaio 1978, il regolamento del Consiglio 21 dicembre 1977, n. 2899, che proroga talune misure provvisorie di conservazione e di gestione delle risorse ittiche (GU n. L 338, pag. 5).

a) L'art. 102 dell'Atto di adesione, per quel che concerne il periodo da esso fissato, contiene due elementi. Delimita un periodo, e cioè «il sesto anno dopo l'adesione»; dal momento che, a norma del suo art. 2, il Trattato di adesione è entrato in vigore il 1° gennaio 1973, il sesto anno dopo l'adesione s'inizia il 1° gennaio 1978 e termina il 31 dicembre 1978. In base a tale periodo, fissa poi un termine. Da questo punto di vista, l'interpretazione del testo deve armonizzare due espressioni che a prima vista risultano difficilmente conciliabili: «al più tardi» e «a partire da». Dall'espressione «a partire da» bisogna dedurre che non si è inteso dire «al più tardi» *prima* del sesto anno dopo l'adesione, e cioè al più tardi il 31 dicembre 1977. Tenendo conto dell'espressione «al più tardi», bisogna pensare che le misure di cui all'art. 102 devono essere emanate prima che sia trascorso il sesto anno dopo l'adesione. È dunque difficile inferire dalla lettera dell'art. 102 che la Comunità era tenuta ad adottare le opportune disposizioni al più tardi il 31 dicembre 1977.

D'altra parte, essendo inserito nella parte dell'Atto di adesione relativa alle misure transitorie, l'art. 102 è soggetto alle disposizioni generali dell'art. 9 dell'Atto di adesione. In forza del n. 2 di questa disposizione, l'applicazione delle misure transitorie termina alla fine del 1977, «senza pregiudizio delle date, dei termini e delle disposizioni particolari previste dal presente Atto». L'art. 102 deroga quindi alla norma generale stabilita all'art. 9, n. 2, in base alla quale la Comunità sarebbe stata obbligata ad agire prima che i 5 anni del periodo transitorio fossero trascorsi.

b) La terza questione sottoposta alla Corte va formulata nel modo seguente: bisogna interpretare il diritto comunitario nel senso che i provvedimenti olandesi in questione sono incompatibili, per il loro contenuto, col diritto comunitario?

Si tratta, in effetti, di determinare l'esatta portata del divieto di discriminazione sotto un duplice profilo: la disparità di trattamento derivante dalle legislazioni dei vari Stati membri e la disparità di trattamento dovuta alla legislazione olandese stessa.

Per quel che riguarda il primo aspetto, va rilevato che, in forza dell'accordo avutosi nella riunione del Consiglio del 7 dicembre 1977 relativamente alla proroga al 31 gennaio 1978 dei provvedimenti nazionali allora vigenti, gli altri Stati membri interessati hanno continuato ad applicare le quote di cattura fissate per il 1977, in conformità alle raccomandazioni adottate nell'ambito della convenzione sulla pesca nell'Atlantico del Nord-Est.

Le differenze di trattamento derivanti dalle divergenze esistenti tra le legislazioni degli Stati membri sono — in quanto tali — intrinseche all'esistenza stessa di competenze e legislazioni nazionali. Il Trattato prende in considerazione queste disparità soltanto qualora esse abbiano un'incidenza diretta sull'instaurazione o sul funzionamento del mercato comune (art. 100) o qualora provochino delle distorsioni (artt. 101 e 102); la loro eliminazione totale è prescritta dal Trattato solo nel caso in cui una politica comune dia luogo ad una normativa unificata. Il Trattato non vieta inoltre tali disparità, ma affida al legislatore comunitario il compito di eliminarle. Queste disparità non rientrano quindi nel campo di applicazione dell'art. 7 del Trattato; questa tesi è confermata dalla giurisprudenza della Corte, e in particolare dalla sentenza 13 febbraio 1969 (causa 14/68, Wilhelm, Racc. pag. 2).

Disposizioni nazionali relative alla limitazione delle catture, del tipo di quelle di cui trattasi nelle cause principali, non possono dunque venir considerate in contrasto con l'art. 7 per il solo motivo che altri Stati membri o hanno emanato disposizioni divergenti o non hanno emanato alcun tipo di disposizione o, pur avendole emanate, non vi hanno dato applicazione.

Quanto alla disparità di trattamento dovuta alla legislazione olandese stessa, il problema del se, durante il periodo rilevante per la causa principale, tenendo conto della situazione giuridica esistente, vi sia stata disparità di trattamento a sfavore dei pescatori olandesi è una questione di fatto su cui spetta al giudice del merito decidere.

La questione sollevata ha ad oggetto l'eventuale discriminazione cui i pescatori olandesi vanno incontro in due situazioni: il divieto di catture e l'esonero parziale da questo divieto, da un lato, fuori dal territorio soggetto alla giurisdizione olandese e, dall'altro, nel territorio stesso.

Circa la prima situazione, l'art. 7 del Trattato non si riferisce a tali disparità di trattamento: non si tratta, nella fattispecie, di un caso in cui uno Stato membro procede all'applicazione diversa della propria legislazione in funzione della nazionalità. L'eventuale disparità di trattamento deriva qui dai limiti cui è sottoposta l'autorità dello Stato olandese in quanto tale. Per quel che concerne l'esercizio della pesca fuori dal territorio soggetto alla propria giurisdizione, lo Stato olandese è competente a legiferare soltanto nei confronti dei pescatori olandesi. La disparità di trattamento potrebbe essere eliminata soltanto rinunciando ai provvedimenti di conservazione in questione, nella misura in cui essi si applicano fuori dal territorio soggetto alla giurisdizione olandese.

Circa la seconda situazione — e cioè quella che si è creata nel territorio soggetto alla giurisdizione olandese — bisogna in primo luogo stabilire se nei confronti dei propri cittadini altri Stati membri abbiano emanato, per il periodo interessato, provvedimenti analoghi relativi alla limitazione delle catture. Se così fosse, queste limitazioni si applicherebbero anche, in via di principio, all'esercizio della pesca nel territorio soggetto alla giurisdizione di un altro Stato contraente. Inoltre, i paesi che hanno sottoscritto la convenzione sulla pesca nell'Atlantico del Nord-Est hanno assunto

l'obbligo di adottare misure adeguate nei confronti dei propri cittadini, anche nel territorio soggetto alla giurisdizione di un altro Stato contraente «fermi restando i diritti sovrani degli Stati per quel che concerne le proprie acque territoriali ed interne».

Se i pescatori di altri Stati membri praticano la pesca di sogliole e passere nel territorio soggetto alla giurisdizione olandese, vi è disparità di trattamento a scapito dei pescatori olandesi. Disparità dovuta alla combinazione di due fattori: da un lato, l'assenza di limiti per le catture nella legislazione olandese relativa ai pescatori di altri Stati membri e, dall'altro, il fatto che, contrariamente all'impegno assunto nel corso della riunione del Consiglio del 7 dicembre 1977, altri Stati membri non hanno prorogato i provvedimenti nazionali adottati per il 1977. Appare dubbio che l'illegittimità, ai sensi dell'art. 7 del Trattato, della limitazione delle catture, disposta dall'Olanda, possa costituire la sanzione appropriata per l'inosservanza di quest'impegno da parte di altri Stati membri. A prescindere da questa considerazione, la disparità di trattamento in questione costituisce una forma di «discriminazione a rovescio».

A questo proposito va osservato che non è in contrasto con l'art. 7 del Trattato la limitazione delle catture nazionali nel territorio soggetto alla giurisdizione di uno Stato membro quando, nello stesso territorio, non esiste per i pescatori di altri Stati membri una restrizione analoga.

c) Tenedo conto della sentenza della Corte 16 febbraio 1978, per decidere la lite principale non è necessario che sia risolta la seconda questione.

III — La fase orale

La società in nome collettivo J. Van Dam en Zonen e gli altri imputati nella causa principale, rappresentati dall'avvocato H. H. Kronenberg, il Governo del Regno dei Paesi Bassi, rappresentato dal sig. A. Bos, consigliere aggiunto presso il servizio giuridico del ministero degli Affari esteri, il Governo del Regno di Danimarca, rappresentato dal sig. Per Lachmann, il Governo del Regno Unito, rappresentato dall'avvocato P. G. Langdon-Davies, Barrister-at-law, e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. J. H. J. Bourgeois, hanno svolto osservazioni orali e hanno risposto alle domande loro rivolte da questa Corte nell'udienza del 10 maggio 1979.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 6 giugno 1979.

In diritto

1 Con una serie di 20 ordinanze, emesse il 18 luglio 1978 e pervenute in cancelleria il 14 settembre successivo, l'Economische Politierechter dell'Arrondissementsrechtbank (giudice di polizia economica del Tribunale) di Rotterdam ha sottoposto a questa Corte, in forza dell'art. 177 del Trattato CEE,

alcune questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione dell'art. 5 del Trattato CEE e dell'art. 102 dell'Atto di adesione, al fine di poter valutare se i decreti emessi dal Governo olandese per limitare la catture di sogliole e di passere nella regione del Mare del Nord siano compatibili col diritto comunitario.

2 Dal fascicolo si desume che dinanzi all'Economische Politierechter sono pendenti dei procedimenti penali contro venti imprese di pesca o singoli pescatori, imputati di aver contravvenuto ai decreti olandesi relativi alla fissazione, per il 1978, di quote di cattura per la pesca di sogliole e di passere nella regione del Mare del Nord e cioè al «decreto sulla disciplina provvisoria della limitazione della pesca di sogliole e passere, del 1978» e al «decreto sulla disciplina provvisoria del contingentamento delle sogliole e delle passere nel Mare del Nord, del 1978». Dinanzi al giudice nazionale gli imputati si sono difesi assumendo che, essendo il periodo transitorio stabilito dall'art. 102 dell'Atto di adesione scaduto il 1° gennaio 1978, i provvedimenti da adottare per la protezione delle risorse biologiche del mare erano di competenza della Comunità. Di conseguenza, lo Stato olandese non era competente ad emanare i decreti la cui violazione ha dato luogo all'apertura dei procedimenti penali. Gli imputati sostengono inoltre che, anche volendo ammetterne la legittimità, le disposizioni olandesi restano comunque incompatibili col diritto comunitario in quanto discriminano i pescatori olandesi, dato che gli altri Stati membri applicano per la stessa zona marittima disposizioni meno rigorose.

3 Per risolvere questo contrasto, l'Economische Politierechter ha sottoposto alla Corte le tre questioni seguenti:

1) In quale data sia scaduto il termine di cui all'art. 102 dell'Atto relativo alle condizioni di adesione e agli adattamenti dei Trattati.

2) Se i provvedimenti fondati sul Reglement zee- en kustvisserij 1977 (regolamento sulla pesca in mare e lungo le coste; Stb 666), quali il Beschikking voorlopige regeling vangstbeperking tong en schol (decreto sulla disciplina provvisoria della limitazione della pesca di sogliole e passere) 1978 e il Beschikking voorlopige regeling contingentering tong en schol Noordzee (decreto sulla disciplina provvisoria del contingentamento delle sogliole e delle passere nel Mare del Nord) 1978 (Stcrt/1977, 255), siano basati su disposizioni della Comunità o su obblighi imposti per trattato

dalla Comunità agli Stati membri, ai sensi dell'art. 5 del Trattato CEE, ovvero su poteri attribuiti agli Stati membri dalla Comunità.

3) Se i provvedimenti di cui sopra vadano equiparati, quanto al contenuto, al diritto comunitario.

Sulla prima questione (interpretazione dell'art. 102 dell'Atto di adesione)

4 Ai sensi dell'art. 102 dell'Atto di adesione, «al più tardi a decorrere dal sesto anno dopo l'adesione, il Consiglio, deliberando su proposta della Commissione, determina le condizioni di esercizio della pesca in vista di assicurare la protezione dei fondali e la conservazione delle risorse biologiche del mare». L'indicazione cronologica fornita da questa disposizione solleva una difficoltà, per il fatto che il testo si riferisce non ad un momento preciso bensì ad un periodo designato con l'espressione «sesto anno dopo l'adesione». Questa espressione può essere intesa come indicante sia l'inizio sia la fine di quest'anno e cioè sia il 1° gennaio sia il 31 dicembre 1978. È tuttavia possibile risolvere la questione riferendosi alla clausola generale dell'art. 9 dell'Atto di adesione, il cui n. 2 dispone che «senza pregiudizio delle date, dei termini e delle disposizioni particolari previste dal presente Atto, l'applicazione delle misure transitorie termina alla fine del 1977». Il confronto con questa disposizione dimostra che la fissazione di un periodo determinato da parte dell'art. 102 sarebbe svuotata di ogni significato pratico se la fine di questo periodo coincidesse col termine generale di cui all'art. 9, n. 2, e cioè col 31 dicembre 1977. Ne consegue che il periodo contemplato dall'art. 102 acquista significato soltanto se l'espressione «al più tardi a partire dal sesto anno dopo l'adesione» si considera riferita non all'inizio, ma alla fine del sesto anno, e cioè al 31 dicembre 1978.

5 La prima questione va dunque risolta nel senso che il periodo contemplato all'art. 102 dell'Atto relativo alle condizioni di adesione e agli adattamenti dei trattati è scaduto il 31 dicembre 1978.

Sulla seconda questione (competenza)

6 Date tali premesse, i fatti che hanno dato origine ai procedimenti penali pendenti dinanzi all'Economische Politierechter trovano la propria collocazione

temporale in un momento in cui il periodo transitorio contemplato dall'art. 102 non era ancora scaduto.

7 È opportuno tuttavia tener presente anche il fatto che, nel periodo in questione, il Consiglio non aveva messo in vigore le misure di protezione di cui all'art. 102. Questa circostanza ha dato origine ad una situazione giuridica incerta che tuttavia, dal punto di vista del diritto comunitario, non ha condotto ad un vuoto giuridico. La Corte, nella sentenza del 16 febbraio 1978 (causa 61/77, Commissione c/ Irlanda, Racc. pag. 417, artt. 28-37 e 56-68), ha indicato quale sia il diritto da applicarsi in materia e come debbano essere ripartite le competenze tra la Comunità e gli Stati membri. Ne consegue che nel corso del 1978 gli Stati membri avevano il diritto ed il dovere di adottare, nell'ambito delle rispettive giurisdizioni, tutti i provvedimenti compatibili con il diritto comunitario atti a proteggere le risorse biologiche del mare e, in particolare, di fissare delle quote di pesca per le imprese ed i pescatori soggetti alla loro autorità.

8 La seconda questione va dunque risolta nel senso che i provvedimenti del tipo di quelli adottati con i decreti nazionali cui fa riferimento il giudice a quo rientravano, a quell'epoca, nella competenza degli Stati membri.

Sulla terza questione (esigenze sostanziali derivanti dal diritto comunitario)

9 Dal fascicolo e dagli argomenti dedotti dagli imputati dinanzi al giudice nazionale si desume che le misure di protezione in vigore nei Paesi Bassi per il 1978 vengono criticate in quanto sarebbero discriminatorie nei confronti dei pescatori olandesi, dal momento che altri Stati membri applicano disposizioni meno rigorose in materia. Ne deriverebbe che i pescatori non soggetti alla giurisdizione olandese potrebbero pescare, anche nelle acque appartenenti alla zona di pesca dei Paesi Bassi, con maggior profitto dei pescatori olandesi. Gli imputati sostengono pertanto che la normativa olandese è in contrasto col principio dell'art. 7 del Trattato CEE il quale, a loro parere, deve assicurare la parità di trattamento tra i cittadini di tutti gli Stati membri.

10 In proposito è opportuno rilevare che le misure di protezione concordate nell'ambito della Comunità, di concerto con la Commissione, si basano sulla ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri, nel senso che, nello stato attuale, ciascuno Stato controlla, secondo le norme della propria legislazione nazionale in materia di quote di cattura, le catture sbarcate nei propri porti. Non si può considerare come contraria al principio della parità di trattamento l'applicazione di una legislazione nazionale — la cui conformità al diritto comunitario non è d'altronde contestata — adducendo che altri Stati membri applicano disposizioni meno rigorose. Diseguaglianze di tal genere — ammesso che esistano — devono essere eliminate mediante le consultazioni contemplate dall'allegato VI della risoluzione dell'Aia, citata nella sentenza sopra richiamata: esse, tuttavia, non possono far ritenere discriminatorie le disposizioni di uno Stato membro che applichi in modo uniforme, nei confronti di chiunque sia soggetto alla sua giurisdizione, la normativa adottata in materia di quote di cattura.

11 È opportuno dunque risolvere la terza questione nel senso che le disposizioni nazionali, quali i decreti olandesi in materia di quote di cattura cui si riferisce il giudice *a quo*, non possono essere considerate discriminatorie quando vengono uniformemente applicate a tutti i pescatori soggetti alla giurisdizione dello Stato membro in questione.

Sulle spese

12 Le spese sostenute dal Governo dei Paesi Bassi, dal Governo del Regno di Danimarca, dal Governo della Repubblica francese, dal Governo del Regno Unito 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 nell'ambito delle cause pendenti dinanzi all'Economische Politierechter dell'Arrondissementsrechtbank di Rotterdam, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunziandosi sulle questioni sottopostele dall'Economische Politierechter dell'Arrondissementsrechtbank di Rotterdam, con ordinanze 18 luglio 1978, dichiara:

1° **Il periodo previsto all'art. 102 dell'Atto 22 gennaio 1972, relativo all'adesione e agli adattamenti dei Trattati, è scaduto il 31 dicembre 1978.**

2° **Provvedimenti quali quelli adottati col «Beschikking voorlopige regeling vangstbeperking tong en schol 1978» (decreto sulla disciplina provvisoria della limitazione della pesca di sogliole e di passere, 1978) e col «Beschikking voorlopige regeling contingentering tong en schol Noordzee 1978» (decreto sulla disciplina provvisoria del contingentamento delle sogliole e delle passere nel Mare del Nord, 1978), entrambi emanati il 29 dicembre 1977, rientravano, a quell'epoca, nella competenza degli Stati membri.**

3° **Provvedimenti nazionali quali i decreti olandesi in materia di quote di pesca del 29 dicembre 1977 non possono essere considerati discriminatori quando sono applicati uniformemente a tutti i pescatori soggetti alla giurisdizione dello Stato membro in questione.**

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Pescatore Sørensen

O'Keeffe Bosco Touffait Koopmans

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 3 luglio 1979.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente

H. Kutscher