cordo sulla pesca del 1980, si sono sostituiti agli impegni internazionali preesistenti fra determinati Stati membri e la Spagna, 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 138 e 139/81,

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 nell'ambito delle cause dinanzi ad esso pendenti fra

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

e

PROCURATORE DELLA REPUBBLICA, interveniente,

e

JAVIER MARTICORENA-OTAZO, residente in San Sebastian, Spagna (procedimento 138/81),

e

MANUEL PREGO-PARADA, residente in Pasajes de San Pedro, Spagna (procedimento 139/81),

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 imbarcazioni battenti bandiera spagnola,

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 ed il procedimento

1. I signori Marticorena-Otazo e Prego Parada, 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, e per infrazione alla normativa comunitaria relativa alle dimensioni regolamentari delle maglie delle reti da pesca.

Essi sono stati sorpresi a svolgere attività di pesca, il primo il 2 febbraio 1981, il secondo il 9 febbraio 1981, nelle acque territoriali francesi, al largo di Bayonne, nella zona fra le 6 e le 12 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 il diritto dei cittadini spagnoli subordinando, nei loro confronti, l'esercizio della pesca a svariate condizioni, ed in particolare al rilascio di una licenza, sono atti ad incidere su precedenti impegni internazionali, come in particolare la Convenzione di Londra sulla pesca del 9 marzo 1964 e l'accordo franco-spagnolo sulla pesca del 20 marzo 1967. Inoltre, esso ha constatato che l'Accordo sulla pesca fra la CEE ed il Governo spagnolo, firmato il 15 aprile 1980, che contempla in particolare il rilascio di licenze per le imbarcazioni da pesca, non era ancora in vigore nel febbraio 1981; detto giudice 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, ha sospeso il giudizio finché la Corte 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 alcuni provvedimenti provvisori in materia di conservazione e di gestione delle risorse ittiche, per quanto riguarda i pescherecci battenti bandiera spagnola, in quanto tali regolamenti hanno subordinato a nuove condizioni l'esercizio della pesca da parte dei pescherecci spagnoli nella zona di pesca riservata fra le 6 e le 12 miglia marine.

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 battenti 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 duecento miglia (GU 1981, C 105, pag. 1), gli Stati membri della Comunità estendevano, dal 1° gennaio 1977, le rispettive zone di pesca a duecento miglia al largo delle loro coste che si affacciano sul Mare del Nord e sull'Atlantico settentrionale. Da allora lo sfruttamento delle risorse ittiche in queste zone da parte delle navi 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 fra la Comunità ed i suddetti paesi terzi.

Per quanto riguarda 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 contemplata dall'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 l'anno 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 1, punto 3».

Con regolamento del Consiglio 17 dicembre 1980, n. 3305 (GU L 344, pag. 33), le licenze di pesca valide al 31 dicembre 1980, in conformità al regolamento n. 1719/80, per navi battenti bandiera spagnola, 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, in primo luogo, che le attività di pesca 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'articolo 1».

Il regolamento del Consiglio 30 settembre 1980, n. 2527, che istituisce misure tecniche per la conservazione delle risorse della pesca (GU L 258, pag. 1), la cui validità veniva prorogata fino al 28 febbraio 1981 dal regolamento del Consiglio 27 gennaio 1981, n. 272 (GU L 27, pag. 72), stabilisce le norme comunitarie relative alle dimensioni regolamentari delle maglie delle reti.

b) Le disposizioni delle convenzioni internazionali

A seguito dell'estensione, operata dagli Stati membri della Comunità dal 1° gennaio 1977, delle rispettive zone di pesca a duecento 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 articolo è inteso a stabilire i principi e le regole che disciplineranno l'insieme delle condizioni dell'e-

sercizio 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 licenze.

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'art. 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:

«Articolo 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.

Articolo 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.

...

Articolo 5

1. Nella zona definita dall'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 agli 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. I.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 Bidasoa fino al parallelo della punta nord di Belle-Ile, tutte le specie».

c) La normativa francese in materia

La normativa francese da applicarsi ai casi di specie è costituita dalla legge 1° marzo 1888 che vieta agli stranieri la pesca nelle acque territoriali francesi, successivamente modificata dal decreto 7 giugno 1967, n. 67-451 e dalla legge 15 dicembre 1967, n. 67-1086.

A seguito dell'entrata in vigore della Convenzione di Londra sulla pesca del 9 marzo 1964, veniva istituita una zona esclusiva di pesca in quanto il summenzionato decreto 7 giugno 1967, n. 67-451, estende il divieto di cui sopra fino a 12 miglia marine a partire dalle linee di base del mare territoriale. Lo stesso decreto dispone che, in applicazione della Convenzione di Londra, le deroghe a tale divieto vengono stabilite mediante decreti. La legge 15 dicembre 1967, n. 67-1086, stabilisce le sanzioni penali da applicare.

Il decreto 23 febbraio 1968, n. 68-209, stabilisce a quali condizioni è consentita la pesca ai pescherecci spagnoli nella zona esclusiva dalle 6 alle 12 miglia nonché, per un periodo transitorio, nella zona dalle 3 alle 6 miglia, e ciò in conformità alla Convenzione di Londra ed all'Accordo franco-spagnolo del 20 marzo 1967.

Con legge 24 dicembre 1971, n. 71-1060, il limite delle acque territoriali francesi è stato esteso a 12 miglia.

Le violazioni delle norme comunitarie riguardanti le dimensioni regolamentari delle maglie delle reti rientrano nella sfera di applicazione del decreto legge 9 gennaio 1852 sull'esercizio della pesca marittima che dispone anche le sanzioni penali da comminare.

3. Le sentenze di rinvio 23 aprile 1981 del Tribunal de grande instance di Bayonne 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 nella causa principale, signori Marticorena-Otazo (nel procedimento 138/81) e Prego Parada (nel procedimento 139/81), con l'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 138/81 e 139/81 ai fini della fase orale e della sentenza.

Con ordinanza 20 gennaio 1982, la Corte, in applicazione 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, signori Marticorena-Otazo e Prego Parada, fanno innanzitutto rilevare che la normativa comunitaria in materia di dimensioni regolamentari delle maglie delle reti, che si applica senza discriminazioni ai pescatori

spagnoli, non è controversa nel presente procedimento.

Per quanto concerne il regime transitorio che riguarda in particolare i pescatori spagnoli, essi attirano l'attenzione sul fatto che nel periodo 1° febbraio - 4 marzo 1981, in cui si sono svolti i fatti delle cause principali, non erano in vigore norme comunitarie da applicarsi alle navi spagnole. Non essendo quindi subordinato l'esercizio della pesca da parte delle navi battenti bandiera della Spagna al possesso di una licenza, la mancanza di questa 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 esista un divieto generale, accompagnato da puntuali autorizzazioni concesse 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 di 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 sono in contrasto coi diritti storici di pesca dei pescatori spagnoli tutelati dalla Convenzione di Londra del 9 marzo 1964 e dall'Accordo franco-spagnolo del 20 marzo 1967. Al riguardo, essi si richiamano all'art. 5 della Convenzione di Londra che vieta, in particolare per la zona fra le 6 e le 12 miglia, qualsiasi discriminazione, di diritto o di fatto, nei confronti dei pescherecci delle altre parti contraenti che vi pescano in conformità agli art. 3 e 4 della Convenzione stessa. Inoltre, essi evidenziano il diritto permanente di pescare tutte le specie nella zona fra le 6 e le 12 miglia lungo le coste francesi, riconosciuto ai pescatori spagnoli dall'art. 1, lett. b), dell'Accordo franco-spagnolo.

L'art. 11 di questa Convenzione, che dispone che a determinate condizioni uno Stato rivierasco può escludere determinate 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 tra gli Stati membri della Comunità, rappresenta una deroga alla clausola della nazione più favorita di cui all'art. 8, n. 2, della stessa Convenzione, avente il solo scopo di evitare ogni 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 ai sensi 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 profilo, gli imputati nelle cause principali mettono in rilievo la sentenza della Corte 16 febbraio 1978 (causa 61/77, Commissione c/ Irlanda, Racc. pag. 417), da cui risulta che «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».

Essi ritengono che l'efficacia vincolante degli strumenti internazionali invocati risulti direttamente dall'art. 55 della Costituzione francese e si trovi confermata da una serie di decreti nazionali di esecuzione.

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, sovrappostasi alla situazione anteriore, ma quest'ultima non ha avuto l'effetto di abrogare gli accordi internazionali vigenti. Inoltre, gli accordi invocati non sono né scaduti, né denunciati.

Tale tesi è confermata dall'Arccordo sulla pesca fra 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 nella Convenzione di Londra non sono pregiudicati da questo 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, i provvedimenti provvisori non ratificati non sono atti ad abrogare trattati internazionali in vigore.

Il regime comunitario di cui è causa è quindi incompatibile con la Convenzione 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 all'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 novembre 1973, causa 130/73, Vandeweghe, Racc. pag. 1329).

Il *Governo francese* ritiene che 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.

In tal caso la controversia va risolta alla luce della pertinente legge francese, in forza della quale la pesca nelle acque territoriali, estese fino a 12 miglia dalla costa, è vietata agli stranieri, salvo autorizzazione concessa per decreto. Da quando la Comunità esercita la sua competenza sulla materia, nella fattispecie, in particolare, dall'adozione della risoluzione dell'Aia del 3 novembre 1976, autorizzazioni del genere vengono accordate soltanto nell'ambito della Comunità, in quanto la competenza di questa si estende a tutte le acque marittime soggette alla giurisdizione degli Stati membri. Poiché nessun regolamento ha disposto il rilascio di licenze per il periodo 1° febbraio - 3 marzo 1981, e poiché nessuna licenza è stata conseguentemente rilasciata, gli imputati sono penalmente perseguibili 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 precisare lo stato del diritto comunitario in relazione ai precedenti impegni internazionali invocati, il Governo francese fa rilevare che la Convenzione di Londra e l'Accordo franco-spagnolo erano superati all'epoca dei fatti, soprattutto in conseguenza della sottoscrizione dell'Accordo sulla pesca tra la Comunità e la Spagna il 15 aprile 1980. L'accordo sulla pesca è infatti entrato in vigore solo il 22 maggio 1980 ma, in forza dell'art. 12, esso è tuttavia provvisoriamente applicato dal momento della firma e vincola pertanto la Comunità e la Spagna dal 15 aprile 1980. Il Governo francese ritiene che, a seguito dell'Accordo sulla pesca, qualsiasi diritto di accesso che i pescatori spagnoli potessero vantare sulla base degli strumenti internazionali precedenti sia decaduto.

Infine, la validità dei regolamenti comunitari relativi alle dimensioni regolamentari delle maglie delle reti, in vigore nelle acque della Comunità all'epoca dei fatti di cui è causa, non può essere inficiata dalle invocate disposizioni della Convenzione di Londra del 1964 e dell'Accordo franco-spagnolo del 1967.

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» a favore della Comunità, e che, di

conseguenza, qualsiasi norma comunitaria in materia di pesca prevale sull'applicazione di tale Convenzione e dell'Accordo franco-spagnolo a quest'ultima direttamente collegato. 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 disciplinavano le sue relazioni in materia di pesca con gli Stati membri della 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, 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 Spagna. 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.

Tenuto conto del fatto 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, la *Commissione delle Comunità europee* considera 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 avvenne all'epoca dei fatti delle presenti controversie. 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 ricorda quindi il contesto in cui si colloca, a seguito dell'estensione a 200 miglia, la limitazione dell'accesso delle navi da pesca spagnole nelle zone di pesca degli Stati membri oggetto della normativa comunitaria. Sotto tale profilo essa sottolinea che il regime comunitario in materia di pesca copre tutte le zone di pesca rientranti nella giurisdizione degli Stati membri.

In attesa della conclusione dell'accordo sulla pesca in ordine al quale erano in corso le trattative, le condizioni dell'accesso dei pescatori spagnoli sono state in un primo momento stabilite unilateralmente dalla Comunità, nell'ambito di un regime transitorio all'applicazione del quale la Spagna ha collaborato per il rilascio delle licenze. In seguito, tali condizioni sono state definite nell'ambito dell'Accordo sulla pesca fra la Comunità e la Spagna che contempla, al riguardo, un meccanismo di consultazione. Fin dalla entrata in applicazione provvisoria dell'Accordo, il Consiglio, previa consultazione con le autorità spagnole, ha 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. La Commissione precisa che quest'ultimo regolamento, che conferma, all'art. 10, n. 3, l'interruzione delle attività di pesca per il periodo 1° febbraio - 3 marzo 1981, imputa alle quote fissate per il 1981 solo le catture effettuate a norma dei regolamenti provvisori nn. 3305/80 e 554/81.

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 di 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. La responsabilità del ritardo intervenuto nelle consultazioni ricade pertanto sulla Spagna.

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.

A parere della Commissione, l'evoluzione del diritto marittimo internazionale che ha comportato l'instaurarsi di questi nuovi rapporti non riguarda soltanto le zone di pesca situate tra le 12 e le 200 miglia, ma anche quelle tra le 6 e le 12 miglia. Infatti, come risulta dalla pronun-

zia della Corte internazionale di giustizia del 25 luglio 1974 (causa Regno Unito c/ Islanda, Racc. C.I.G. 1974, pag. 23), la modifica del diritto marittimo internazionale dovuta alla comparsa di nuove norme consuetudinarie, si è prodotta dapprima per le acque adiacenti al mare territoriale e precisamente per la zona da 6 a 12 miglia.

Per quanto riguarda i provvedimenti tecnici disposti dal regolamento n. 2527/80, la Commissione osserva infine di aver debitamente informato la delegazione spagnola presso le CC.EE. che tale regolamento si applicava a tutti i pescherecci in attività nelle acque comunitarie.

III — La fase orale

All'udienza del 19 aprile 1982, gli imputati nelle due cause principali, sigg. Marticorena-Otazo e Prego Parada, 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, e 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 alla udienza del 27 maggio 1982.

In diritto

1 Con sentenze 23 aprile 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 comunitari che stabiliscono alcuni provvedimenti provvisori in materia di conservazione e di gestione delle risorse ittiche, per quanto riguarda i pescherecci battenti bandiera spagnola, in quanto tali regolamenti hanno subordinato a nuove condizioni l'esercizio della pesca da parte dei pescherecci spagnoli nella zona di pesca esclusiva fra le 6 e le 12 miglia nautiche dalle linee di base.

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 nelle acque territoriali francesi senza essere muniti di licenza di pesca e per aver pescato con reti dalle maglie di dimensioni non regolamentari.

3 I due imputati nelle cause principali venivano sorpresi ad esercitare la pesca, rispettivamente il 2 ed il 9 febbraio 1981, al largo di Bayonne nelle acque tra 6 e 12 miglia dalle linee di base, a circa 10 miglia dalla costa francese.

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 penalmente sanzionato dalla legge francese. Gli imputati si sarebbero inoltre resi responsabili di una contravvenzione penalmente sanzionata da tale legge pescando con reti dalle maglie di dimensioni non conformi ai requisiti stabiliti dai regolamenti del Consiglio nn. 2527/80 e 272/81.

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 Londra sulla pesca del 9 marzo 1964 (Raccolta dei trattati delle Nazioni Unite 581, n. 8432) ed all'Accordo franco-spagnolo sulla pesca del 1967 (Journal Officiel de la République française del 4 agosto 1967, pag. 7807).

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 54, 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 (causa 181/80, Arbelaiz-Emazabel, Racc. pag. 2961) che il regime provvisorio adottato dalla Comunità rientra nell'ambito dei rapporti stabilitisi tra la Comunità e la Spagna per risolvere i problemi inerenti ai provvedimenti di conservazione e 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, sanciti dall'Accordo sulla pesca del 1980, si sono sostituiti agli impegni internazionali preesistenti tra taluni Stati membri e la Spagna, per tener conto della necessità, sempre più urgente, della conservazione delle risorse biologiche del mare, nonché dell'evoluzione generale del diritto internazionale nel campo della pesca marittima.

9 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.

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 delle due cause, ossia il 2 ed il 9 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 della pesca da parte delle navi spagnole nelle zone di pesca degli Stati membri oggetto della normativa comunitaria sulla pesca era stato autorizzato, per il periodo 1° - 31 gennaio 1981, dal regolamento n. 3305 e che, dal 1° febbraio 1981, tale attività era interrotta.

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.

14 Per quanto riguarda la normativa comunitaria relativa alle dimensioni regolamentari delle reti, essa comprende il regolamento del Consiglio 30 settembre 1980, n. 2527, che istituisce misure tecniche per la conservazione delle risorse della pesca (GU L 258, pag. 1), la cui validità è stata prorogata fino al 28 febbraio 1981 dal regolamento del Consiglio 27 gennaio 1981, n. 272 (GU L 27, pag. 72).

15 Le parti intervenute nel presente procedimento non hanno contestato la validità di detti regolamenti — che si applicano indistintamente a tutti coloro che esercitano la pesca in talune acque marittime soggette alla sovranità o alla giurisdizione degli Stati membri — e la Corte non ha rinvenuto elementi atti ad inficiarne la validità.

Sulle spese

16 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 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), 30 settembre 1980, n. 2527 (GU L 258, pag. 1), 17 dicembre 1980, n. 3305 (GU L 344, pag. 33), 27 gennaio 1981, n. 272 (GU L 27, pag. 72) 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 DEL 27 MAGGIO 1982

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. Il Tribunal de grande instance di Bayonne, con sentenze del 23 aprile e del 21 maggio 1981, ha rivolto alla Corte quattro domande pregiudiziali quasi letteralmente identiche a quelle che avevano già trovato risposta nelle vostre sentenze dell'8 dicembre 1981, pronunciate