agli Stati in forza del diritto internazionale pubblico — alla pesca in mare libero.

3. Gli Stati membri aderenti alla Convenzione sulla pesca nell'Atlantico del Nord-Est e ad altri accordi analoghi sono sin d'ora tenuti non solo ad evitare di assumere, nell'ambito di tali accordi, impegni che possano ostacolare la Comunità nell'espletamento del compito assegnatole dall'art. 102 dell'Atto di adesione, ma anche a condurre un'azione comune in seno alla commissione per la pesca.
   Ne risulta che, sin dal momento in cui le istituzioni comunitarie avranno messo mano all'attuazione dell'art. 102 summenzionato, e al più tardi entro il termine da questo stabilito, tanto le stesse istituzioni comunitarie, quanto gli Stati membri dovranno utilizzare tutti i mezzi giuridici e politici di cui dispongono per render possibile l'adesione della Comunità alla Convenzione e ad altri accordi similari.
4. Emanando, allo scopo di preservare le risorse del mare, provvedimenti intesi a limitare l'esercizio della pesca, gli Stati non pregiudicano gli obiettivi o il funzionamento del regime istituito dai regolamenti nn. 2141/70 e 2142/70, concernenti «l'attuazione d'una politica comune delle strutture nel settore della pesca» e, rispettivamente, «l'organizzazione comune dei mercati nel settore della pesca». Detti provvedimenti non costituiscono neppure misure d'effetto equivalente a una restrizione quantitativa degli scambi intracomunitari, vietate dagli artt. 30 e segg. del trattato.

Nelle cause riunite 3-76, 4-76 e 6-76,

aventi ad oggetto le domande di pronunzia pregiudiziale sottoposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, dagli Arrondissementsrechtsbanken (tribunali distrettuali) di Zwolle (cause 3-76 e 4-76) e di Alkmaar (causa 6-76) nei procedimenti penali dinanzi ad essi pendenti contro

CORNELIS KRAMER (causa 3-76),

HENDRIK VAN DEN BERG (causa 4-76),

VENNOOTSCHAP ONDER FIRMA (società in nome collettivo) KRAMER EN BAIS (causa 6-76),

domande vertenti in particolare, sull'interpretazione degli artt. 30, 31, 34 e 38-47 del trattato CEE, dell'art. 102 dell'Atto relativo alle condizioni di adesione e agli adattamenti dei trattati, e infine dei regolamenti del Consiglio 20 ottobre 1970, nn. 2141 e 2142, relativi all'attuazione di una politica comune delle strutture nel settore della pesca e, rispettivamente, all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca (GU n. L 236, pagg. 1 e 5),

LA CORTE,

composta dai signori: R. Lecourt, presidente; H. Kutscher e A. O'Keeffe, presidenti di Sezione; J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, M. Sørensen e F. Capotorti, giudici;

avvocato generale: A. Trabucchi;
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

Gli antefatti, i provvedimenti di rinvio, il procedimento e le osservazioni scritte depositate a norma dell'art. 20 dello statuto della Corte di giustizia della CEE possono essere riassunti come segue:

I — Gli antefatti ed il procedimento

Dinanzi ai tribunali distrettuali di Zwolle e di Alkmaar sono stati promossi dei procedimenti penali contro taluni pescatori olandesi imputati di violazione della normativa olandese che limita la pesca di sogliole e di passere di mare. Tale normativa è stata emanata in base alla «Convention sur les pêcheries de l'Atlantique du Nord-Est» (Convenzione sulla pesca nell'Atlantico del Nord-Est), in prosieguo «CPANE». I tribunali summenzionati hanno sottoposto alla Corte talune questioni vertenti, in particolare, sull'interpretazione degli artt. 30, 31, 34 e 38-47 del trattato CEE, dell'art. 102 dell'Atto relativo alle condizioni di adesione e agli adattamenti dei trattati (in prosieguo «Atto di adesione») — che, in forza dell'art. 1 del Trattato d'adesione costituisce parte integrante del Trattato stesso — nonché dei regolamenti del Consiglio 20 ottobre 1970, nn. 2141 e 2142, concernenti l'attuazione di una politica comune delle strutture nel settore della pesca, e rispettivamente, l'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca (GU n. L 236, pagg. 1 e 5). Tali questioni mirano in sostanza a stabilire se gli Stati membri abbiano ancora la competenza ad adottare provvedimenti quali quelli di cui trattasi, se siffatti provvedimenti siano compatibili con il diritto comunitario e se la competenza a stipulare accordi internazionali in materia spetti esclusivamente alle istituzioni comunitarie.

1. Testi normativi da prendere in considerazione

A — Il 24 gennaio 1959, numerosi Stati europei, fra cui gli attuali paesi membri della CEE — tranne il Granducato di Lussemburgo e l'Italia — nonché l'Unione Sovietica e la Polonia, stipulavano a Londra la CPANE (Nazioni Unite, raccolta dei trattati 1964, n. 7078). Tale Convenzione, entrata in vigore il 27 giugno

1963, mira, com'è affermato nel preambolo, a garantire la preservazione della risorse ittiche e lo sfruttamento razionale delle zone di pesca dell'Atlantico del Nord-Est e delle acque adiacenti, che rivestono un interesse comune per gli Stati contraenti. Essa dispone, in particolare, quanto segue (va precisato che le disposizioni di cui sub g) e h) del n. 1, dell'art. 7, adottate nel maggio 1970 secondo le modalità stabilite dal n. 2 dello stesso articolo, sono entrate in vigore solo il 4 giugno 1974):

Articolo 7

1) I provvedimenti concernenti gli scopi e gli obiettivi della presente Convenzione, che la commissione — cioè la commissione per la pesca nell'Atlantico del Nord-Est, istituita dall'art. 3 della CPANE (in prosieguo «commissione per la pesca») — ed i comitati regionali possono prendere in esame, e a proposito dei quali la commissione può formulare raccomandazioni agli Stati contraenti, sono:
   a) — f) .....
   g) ogni provvedimento mirante a disciplinare la quantità complessiva delle catture e la sua ripartizione fra gli Stati contraenti durante qualsiasi periodo;
   h) ogni provvedimento mirante a disciplinare il volume dell'attività alieutica e la sua ripartizione fra gli Stati contraenti durante qualsiasi periodo.
2) Le misure elencate nel n. 1 del presente articolo possono essere integrate da provvedimenti miranti a disciplinare la quantità complessiva delle catture o il volume dell'attività alieutica durante qualsiasi periodo, nonché da ogni altro provvedimento concernente la preservazione delle risorse ittiche nella zona contemplata dalla Convenzione, su proposta adottata a maggioranza di almeno due terzi delle delegazioni presenti e votanti e successivamente accettata da tutti gli Stati contraenti secondo le procedure stabilite dalle rispettive constituzioni.

.....

Articolo 8

1) Fatte salve le disposizioni del presente articolo, gli Stati contraenti si impegnano ad uniformarsi a qualsiasi raccomandazione formulata dalla commissione in conformità all'art. 7 della presente Convenzione e adottata a maggioranza di almeno due terzi delle delegazioni presenti e votanti.

.....

Articolo 13

1) Fatti salvi i diritti sovrani degli Stati sulle acque territoriali e interne, qualsiasi Stato contraente adotta relativamente al suo territorio e nei confronti dei suoi cittadini e delle sue navi, i provvedimenti idonei a garantire l'attuazione delle disposizioni della presente Convenzione e delle raccomandazioni della commissione che rivestono nei loro confronti carattere obbligatorio, nonché a punire le infrazioni alle disposizioni e alle raccomandazioni suddette.

.....

Nel novembre 1974, la commissione per la pesca emanava, in conformità all'art. 7, n. 1, lett. g) e h), talune raccomandazioni, di cui quella relativa alla pesca della sogliola e della passera di mare:

— stabilisce quote complessive per la pesca nel Mare del Nord nel 1975;
— ripartisce tali quote in quote individuali per il Belgio, la Danimarca, la Francia, la Repubblica federale di Germania, i Paesi Bassi, il Regno Unito e — globalmente — per gli «altri» (in particolare sono state assegnate ai Paesi Bassi 9 200 tonnellate di sogliole e 47 000 tonnellate di passere di mare);
— determina la zona interessata da tale disciplina, che comprende, oltre alle acque marittime territoriali soggette alle giurisdizione delle parti contraenti, una vasta superficie di mare libero;
— vieta ai pescherecci di stazza superiore alle 50 tonnellate e di potenza superiore ai 300 CV, la pesca a strascico nelle «acque costiere» del Bel-

gio, dei Paesi Bassi, della Repubblica federale di Germania e della zona occidentale della Danimarca, consentendo tuttavia che il 10 % del peso del pesce sbarcato al rientro dalla pesca avente ad oggetto altre specie ittiche sia costituito da sogliole e da passere di mare;
— stabilisce che per «acque costiere» si intende la zona di mare compresa entro 12 miglia dalle linee di base dalle quali si misurano le acque territoriali.

B — In base a tali raccomandazioni, le autorità olandesi emanavano una serie di provvedimenti che stabiliscono talune restrizioni alla pesca della sogliola e della passera di mare.

A norma dell'art. 2 del «Beschikking vangstbeperking tong en schol 1975» (decreto 25 febbraio 1975 del ministro dell'agricoltura e della pesca, entrato in vigore il 2 marzo 1975, in prosieguo (BV), la pesca della sogliola e della passera di mare nel Mare del Nord, nella Manica, nel Canale di Bristol e nel Mare d'Irlanda è vietata per tutto il periodo che va dalle ore 0.00 del giorno dell'entrata in vigore del decreto alle ore 24.00 del 31 dicembre 1975.

Tuttavia, l'art. 3, n. 1, del BV autorizza i pescatori olandesi a pescare complessivamente 9 200 tonnellate di sogliole e 47 000 tonnellate di passere di mare; da tali quantitativi vanno detratti quelli già pescati nel corso del 1975 prima dell'entrata in vigore del decreto. Tale deroga non concerne però la pesca effettuata nelle acque costiere con imbarcazioni di oltre 50 tonnellate di stazza e di potenza superiore a 300 CV (art. 3, n. 2). L'espressione «acque costiere» designa, a norma dell'art. 1, la zona compresa entro 12 miglia marine dalla linea di base.

In base al BV, il «Produktschap voor Vis en Visprodukten», ente di diritto pubblico competente nel settore della pesca e dei prodotti della pesca, adottava, il 20 marzo 1975 il «Verordening beperking visserij op tong en schol 1975» (regolamento in appresso indicato come «VB»), il cui art. 3 autorizza il presidente dell'ente ad adottare provvedimenti esecutivi in materia.

In forza di tale autorizzazione, questi emanava, il 24 aprile 1975, la «Uitvoeringsbesluit beperking visserij op tong en schol 1975» (in prosieguo «UB») concernente la stessa materia dei regolamenti sopra citati. Tale decreto, nella versione vigente all'epoca dei fatti oggetto della causa 3-76, disponeva, in particolare, quanto segue:

Articolo 8

.....

3) Dal 21 luglio 1975, la pesca della sogliola, compreso il viaggio d'andata e ritorno verso le zone di pesca; è autorizzata per periodi di due settimane susseguentisi ad intervalli di due settimane e va effettuata esclusivamente con imbarcazioni il cui numero di matricola — col quale l'unità è registrata a norma del decreto sull'immatricolazione dei pescherecci — comporti una lettera seguita da una cifra dispari.
4) Si presume che l'armatore o il pescatore interessati siano usciti in mare per pescare sogliole quando, al rientro in porto, il peso delle sogliole che si trovano sull'imbarcazione superi il 10 % del peso totale del pesce pescato o comunque ecceda i 300 kg.

Articolo 11

1) È vietato riportare a terra sogliole su di un'imbarcazione con la quale sia stata commessa un'infrazione all'art. 8.

.....

C — a) I regolamenti del Consiglio nn. 2141/70 e 2142/70 — abrogati e sostituiti dai regolamenti nn. 100/76 e 101/76 (GU n. L 20, pagg. 1 e 19) in epoca successiva a quella dei fatti che hanno dato origine alle presenti controversie — stabiliscono, fra l'altro, quanto segue:

Il regolamento n. 2141/70, emanato in base agli artt. 7, 42, 43 e 235 del trattato:
— considera in particolare che:
— «l'attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore dei

prodotti della pesca deve avere come complemento l'attuazione di una politica comune delle strutture nel settore della pesca» (primo considerando);

— «il settore della pesca marittima costituisce la parte dominante del settore generale della pesca e ... presenta una struttura sociale particolare e condizioni specifiche proprie dello sfruttamento del mare» (secondo considerando);

— «... i pescatori della Comunità devono avere una parità di accesso ai fondali di pesca e al loro sfruttamento nelle acque marittime soggette alla sovranità o alla giurisdizione degli Stati membri ...» (terzo considerando);

— «deve essere possibile adottare misure comunitarie per salvaguardare le risorse della acque in questione» (quarto considerando);

— istituisce «un regime comune per l'esercizio della pesca nelle acque marittime» allo scopo, fra l'altro, «di favorire lo sfruttamento razionale delle risorse biologiche del mare e delle acque interne» (art. 1);

— dispone che, fatta eccezione per «alcune zone di pesca situate entro un limite di tre miglia marine» (cfr. art. 4), «il regime applicato da ciascuno degli Stati membri all'esercizio della pesca nelle acque marittime in cui esercita la sua sovranità o giurisdizione» — cioè delle acque «così designate dalle leggi vigenti in ciascuno Stato membro» — «non può comportare differenza di trattamento nei confronti di altri Stati membri», e che «gli Stati membri assicurano, in particolare, a tutte le navi da pesca che battono bandiera di uno degli Stati membri e sono immatricolate nel territorio della Comunità, parità di condizioni d'accesso e di sfruttamento dei fondali situati nelle acque [suddette] (art. 2, nn. 1 e 3);

— autorizza il Consiglio, nell'ipotesi in cui «l'esercizio della pesca nelle acque [suddette] degli Stati membri ... esponga alcune delle loro risorse ai rischi di uno sfruttamento troppo intensivo», ad «adottare le misure necessarie per la conservazione di tali risorse» (art. 5); il Consiglio non si è avvalso finora di tale facoltà;

— fa obbligo agli Stati membri di comunicare, in particolare, alla Commissione, «per quanto possibile, i progetti di disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative» concernenti «misure di miglioramento delle strutture della pesca»; la Commissione «può esprimere la propria opinione» a tale proposito (art. 11);

— istituisce un «Comitato permanente per le strutture della pesca» avente, fra l'altro, il compito di «assicurare l'informazione reciproca degli Stati membri e della Commissione nel settore della politica delle strutture ed in particolare per quanto concerne le misure che disciplinano l'esercizio della pesca marittima», nonché «di studiare le politiche delle strutture degli Stati membri» (artt. 12 e 13).

Il regolamento n. 2142/70, emanato in base agli artt. 42 e 43 del trattato:

— considera in particolare che:

— «al funzionamento ed allo sviluppo del mercato comune dei prodotti agricoli deve accompagnarsi l'instaurazione di una politica agricola comune e che tale politica deve in particolar modo comportare un'organizzazione comune dei mercati agricoli che può assumere forme diverse a seconda dei prodotti» (primo considerando);

— «la pesca ha un'importanza particolare nell'economia agricola di talune regioni costiere della Comunità; che tale produzione costituisce una parte preponderante del reddito dei pescatori di tali regioni; che è pertanto opportuno favorire mediante misure adeguate il razionale smaltimento di tale produzione ed assicurare la stabilità del mercato» (secondo considerando);

— «l'attuazione di tale organizzazione comune deve altresì tener conto dell'interesse per la Comunità di preservare per quanto possibile il suo patrimonio ittico» (ventiquattresimo considerando);
— istituisce un regime dei prezzi (artt. 1, 7—16);
— vieta, in particolare, negli scambi con i paesi terzi, «l'applicazione di qualsiasi restrizione quantitativa» (art. 17), senza indicare le misure equivalenti a tali restrizioni, né stabilire un'analoga disciplina per quanto concerne gli scambi intracomunitari;
— dispone che «nell'applicazione del presente regolamento si deve tener conto, parallelamente ed in modo adeguato, degli obiettivi previsti agli artt. 39 e 110 del trattato» (art. 32).

b) L'atto di adesione contiene «disposizioni relative alla pesca» nel capitolo 3 della quarta parte («Misure transitorie») del titolo II («Agricoltura»). Tale capitolo è suddiviso in due sezioni intitolate «Organizzazione comune dei mercati» (artt. 98 e 99), e, rispettivamente, «Regime della pesca» (artt. 100-103).

L'art. 102 sancisce che, «al più tardi a decorrere dal sesto anno dopo l'adesione, il Consiglio, deliberando su proposta della Commissione, determina le condizioni d'esercizio della pesca in vista di assicurare la protezione dei fondali e la conservazione delle risorse biologiche del mare». Finora il Consiglio non ha stabilito tali condizioni.

c) Nella riunione del 20 gennaio 1976, il Consiglio approvava una «dichiarazione» nelle quale, ammettendo, per quanto concerne le quote sottoscritte dagli Stati membri nell'ambito della CPANE per il 1976, il principio di un'autorizzazione temporanea da parte della Comunità, invitava la Commissione a sottoporgli delle proposte che gli consentissero di esaminare, durante l'anno in corso, un regime di gestione comunitaria delle quote di cattura in questione.

Il Consiglio precisava che tale dichiarazione, e in particolare la prima parte, non pregiudica in alcun modo la validità dei provvedimenti nazionali emanati in conformità a raccomandazioni formulate in forza della CPANE.

Il 6 aprile 1976 — cioé dopo che erano stati promossi i presenti procedimenti — il Consiglio, su proposta della Commissione, emanava il regolamento n. 811/76, «recante autorizzazione temporanea di taluni regimi di quote di cattura nel settore della pesca» (GU n. L 94, pag. 1), valido fino al 31 dicembre 1976. Tale regolamento, emanato in base all'art. 43 del trattato:
— considera che:
  — «catture incontrollate recherebbero notevole pregiudizio alle risorse alieutiche del mare; che lo sviluppo razionale della produzione di prodotti della pesca rischierebbe di essere perturbato se non si provvedesse ad una limitazione dei quantitativi sbarcati» (primo considerando);
  — «a tal fine diversi Stati membri hanno stipulato accordi internazionali intesi a limitare la cattura da parte delle loro flotte di pesca» (secondo considerando);
  — «per evitare, nell'attesa di una regolamentazione definitiva volta a limitare sul piano comunitario la produzione nel settore, qualsiasi dubbio sulla legalità delle misure nazionali è opportuno autorizzare gli Stati membri a mantenere temporaneamente, per il periodo necessario all'elaborazione di tale regolamentazione, i regimi di cattura stabiliti da impegni internazionali» (terzo considerando);
— stabilisce che «gli Stati membri sono autorizzati a limitare la cattura delle loro flotte da pesca in conformità agli impegni internazionali che essi hanno assunto o assumeranno» (art. 1).

2. La cronistoria degli antefatti e il procedimento

A — I procuratori (Officieren van Justitie) presso i tribunali nazionali interessati

promuovevano procedimenti penali contro le seguenti persone o imprese:
— Cornelis Kramer (causa 3-76), imputato di violazione degli artt. 8, n. 3, e 11, n. 1, dell'UB, per aver sbarcato, verso il 4 agosto 1976, una partita di sogliole eccedente i 300 kg, pescate con un'imbarcazione immatricolata col numero UK 86, comportante cioè, una cifra pari.
— Hendrik van den Berg (causa 4-76), imputato di violazione dell'art. 2 del BV per aver esercitato nel mare del Nord, verso il 13 maggio 1975, con un'imbarcazione di stazza lorda superiore alle 50 tonnellate e di potenza superiore a 300 CV, la pesca della passera di mare o della sogliola in zona costiera.
— Ditta Kramer en Bais (causa 6-76), accusata di aver commesso, verso il 12 maggio, un'infrazione analoga a quella di cui è fatto carico al van den Berg.

B — Poiché gli imputati hanno eccepito l'incompatibilità della normativa olandese in questione con il diritto comunitario, gli «Arrondissementsrechtbanken» di Zwolle e di Alkmaar, con provvedimenti 24 dicembre 1975 (Zwolle: cause 3-76 e 4-76) e 2 gennaio 1976 (Alkmaar: causa 6-76), giunti in cancelleria il 12 e rispettivamente il 23 gennaio 1976, hanno deciso di sottoporre alla Corte di giustizia le seguenti questioni:
1. Se, tenuto conto degli articoli da 38 a 47 del trattato CEE, dei regolamenti 2141/70 e 2142/70 e dell'art. 102 dell'«atto relativo alle condizioni di adesione e agli adattamenti dei trattati» gli Stati membri abbiano ancora la competenza ad adottare norme in materia di contingentamento, come quelle contenute nel «decreto del 1975 sulla limitazione della pesca delle sogliole e delle passere», nel regolamento del 1975 che limita detta pesca e nel «decreto del 1975 per l'attuazione della limitazione» stessa.
2. Se le istituzioni della Comunità abbiano competenza esclusiva per stipulare accordi per la conservazione del patrimonio ittico, come ad esempio la disciplina di cui all'art. 7 dell'accordo sulla pesca nella zona nord-ovest dell'Oceano Atlantico, lettere g) ed h).
3. Se l'adozione di contingentamenti — come quelli disposti nei Paesi Bassi col «decreto del 1975 sulla limitazione della pesca delle sogliole e delle passere», col regolamento del 1975 che limita detta pesca e col «decreto del 1975 per l'attuazione della limitazione» stessa — sia compatibile con il diritto comunitario ed in particolare con gli artt. 30, 31 e 34 del trattato, con l'art. 102 dell'Atto relativo alle condizioni di adesione e agli adattamenti dei trattati» e con i regolamenti 2141/70 e 2142/70.
4. Se la natura degli artt. 30, 31 e 34 del trattato conferisca loro efficacia diretta nell'ambito degli ordinamenti giuridici interni degli Stati membri.

In conformità all'art. 20 dello statuto della Corte di giustizia della CEE, hanno depositato osservazioni scritte:
— nell'ambito dei procedimenti 3 e 4-76: il procuratore presso lo Arrondissementsrechtbank di Zwolle e gli imputati nelle cause principali;
— nell'ambito del procedimento 6-76: l'imputato nella causa principale ed il governo italiano;
— nell'ambito dei procedimenti 3, 4 e 6-76: i governi del Regno Unito, della Danimarca e dei Paesi Bassi, nonché il Consiglio e la Commissione.

Con ordinanza 5 maggio 1976, la Corte ha disposto la riunione delle cause ai fini del procedimento orale e della sentenza.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di non procedere ad istruttoria.

II — Riassunto delle osservazioni presentate, a norma dell'art. 20 dello statuto della Corte di giustizia della CEE

Il *procuratore presso l'Arrondissementsrechtbank di Zwolle* assume che per risol-

vere la questione della compatibilità delle restrizioni stabilite dalle autorità nazionali in materia di pesca con il regolamento n. 2142/70 è opportuno, innanzitutto, richiamarsi alla sentenza 30 ottobre 1974 della Corte (causa 190-73, Van Haaster — «coltivazione dei giacinti» —; Racc. 1974, pag. 1123). Tale sentenza ha dichiarato un provvedimento nazionale mirante a contingentare la produzione incompatibile con un regolamento che istituisce un'organizzazione comune di mercato e vieta espressamente qualsiasi restrizione quantitativa o misura di effetto equivalente negli scambi fra Stati membri. Orbene, il regolamento n. 2142/70 non sancisce un siffatto divieto; quanto all'art. 17, esso è irrilevante nella fattispecie, giacché i paesi terzi interessati sono anch'essi sottoposti ai regimi di contingentamento contemplati dalla CPANE. Questa tesi è del pari sostenuta dal *governo del Regno Unito.*

Così stando le cose, deve accertarsi se i suddetti regimi siano compatibili con lo scopo ed i principi della normativa comunitaria. A tal fine è opportuno rifarsi, più che al regolamento n. 2142/70, al regolamento n. 2141/70 che, proprio come la CPANE, mira a garantire la preservazione delle risorse ittiche. Tale punto di vista è peraltro corroborato dai criteri di suddivisione del capitolo dell'Atto di adesione concernente la pesca.

La Corte ha affermato per diritto che «tutte le volte che, per la realizzazione di una politica comune prevista dal trattato, la Comunità ha adottato delle disposizione contenenti, sotto qualsivoglia forma, norme comuni, gli Stati membri non hanno più il potere — né individualmente, né collettivamente — di contrarre con gli Stati terzi obbligazioni che incidano su dette norme» (sentenza 31 marzo 1971; causa 22-70, «Accordo europeo trasporti su strada» —AETS —; Racc. 1971, pag. 274, n. 17). Ne consegue che la competenza degli Stati membri ad istituire regimi di contingentamento in materia di pesca ed a stipulare accordi internazionali concernenti la conservazione del patrimonio ittico verrà meno solo quando il Consiglio adotterà provvedimenti per l'attuazione degli artt. 5 del regolamento n. 2141/70 e 102 dell'Atto di adesione. La normativa impugnata è pertanto compatibile con il diritto comunitario.

Gli imputati nelle cause principali hanno depositato, tanto nell'ambito dei procedimenti 3 e 4-76, quanto nel procedimento 6-76, memorie identiche fra loro.

a) Essi tracciano, innanzitutto, un quadro della situazione di fatto dal quale risulta — a loro avviso — che i provvedimenti nazionali di cui trattasi perturbano, o sono atti a perturbare, gli scambi fra Stati membri.

Essi citano numerose disposizioni del «BV», del «VB» e dell'«UB», sottolineando le modifiche successive apportate a talune si esse nel corso del 1975.

La sogliola e la passera di mare sono pesci dal corpo appiattito e rappresentano, per quanto concerne i Paesi Bassi, le varietà più importanti dei pesci di fondale, i quali si contrappongono alle specie pelagiche che vivono ad una certa distanza dal fondo del mare. La pesca a strascico è praticata essenzialmente dalle imprese dedite alla pesca costiera mediante battelli speciali che non consentono una pesca redditizia delle specie pelagiche. La fissazione di quote per determinate specie di pesci di fondale comporta l'inconveniente che, una volta raggiunta la quota stabilita, la pesca a strascico deve essere sospesa, giacché è impossibile evitare, con tale metodo, la cattura di altri pesci delle specie soggette a contingentamento. D'altra parte non ha senso restituire al mare il pesce pescato in eccesso, dato che le possibilità di sopravvivenza del pesce ributtato in mare sono appena del 15 % circa.

Gli imputati producono dati relativi, fra l'altro, alle variazioni della flotta olandese di battelli per la pesca a strascico, ai quantitativi — sia in assoluto, sia in relazione

ai quantitativi complessivi di pesce d'ogni specie — di pesci di fondale catturati dalla suddetta flotta, ai quantitativi di pesce esportato e importato dai Paesi Bassi ed alla situazione economica delle imprese olandesi che esercitano la pesca marina. Da tali dati essi traggono, in particolare, le seguenti conclusioni:

— il prodotto della pesca effettuata dalla flotta suddetta è costituito essenzialmente da pesci di fondale e in particolare da sogliole;
— il 90 % delle sogliole e delle passere di mare pescate è esportato, principalmente in altri Stati membri;
— le quote fissate per il 1975 hanno comportato, per le sogliole e le passere di mare, una riduzione del 47 % e, rispettivamente, del 9 % in relazione ai quantitativi medi pescati nel periodo 1971-1973; tali disastrose conseguenze hanno indotto le autorità olandesi ad emanare provvedimenti di ristrutturazione che, però, sono risultati inadeguati;
— poiché la rigida osservanza delle suddette quote avrebbe provocato il fallimento di numerose imprese del settore interessato, i pescatori olandesi sono stati costretti ad infrangere la normativa in materia di contingentamento: ciò spiega il numero elevato dei procedimenti penali (circa 600) promossi dal pubblico ministero nel 1975.

Il divieto, per i pescherecci di grandi dimensioni, di pescare nella zona compresa entro 12 miglia dalla costa è stato sancito, in Belgio e nella Repubblica federale di Germania, molto più tardi che nei Paesi Bassi: i pescatori dei due suddetti paesi sono stati pertanto notevolmente avvantaggiati rispetto ai loro colleghi olandesi. Inoltre il regime delle quote comporta per la produzione olandese una restrizione iniqua in relazione alla produzione degli altri Stati membri; infatti, poiché le quote sono state fissate in base ai quantitativi pescati nel decennio 1960-1970, il contingentamento non tiene conto dell'incremento della capacità di cattura della flotta da pesca olandese dal 1970 in poi. Le restrizioni imposte ai battelli di grandi dimensioni svantaggiano ulteriormente i pescatori olandesi, giacché gli altri Stati membri dispongono di pescherecci di stazza e potenza inferiori. Infine, la facoltà di cui gode ciascuno Stato membro, di stabilire un divieto assoluto di sbarcare determinate specie di pesci favorisce le importazioni da altri Stati membri; così, i Paesi Bassi hanno importato di recente dal Belgio notevoli quantitativi di sogliole, mentre le correnti di scambio tradizionali vanno di regola in senso contrario.

b) Passando ad esaminare gli aspetti giuridici della controversia, gli imputati osservano quanto segue:

1° La prima questione dei giudici proponenti, interpretata in maniera più generale, mira a stabilire quali siano i limiti dell'automonia legislativa degli Stati membri in un settore disciplinato da un'organizzazione comune di mercato.

Orbene, dalla costante giurisprudenza della Corte — che ha più volte avuto l'occasione di pronunziarsi su tale problema — emerge, come regola generale, che gli Stati membri devono astenersi da qualsiasi misura che possa derogare o arrecare pregiudizio ad un'organizzazione comune di mercato, fermo restando che tal pregiudizio può del pari risultare dall'incompatibilità della norma interna con gli scopi e gli obiettivi del regolamento che istituisce l'organizzazione comune.

Per quanto concerne la fattispecie, va tenuto presente che il regolamento n. 2141/70 fa da complemento al regolamento n. 2142/70.

La normativa olandese in materia di contingentamento stride con i suddetti regolamenti:

aa) Gli Stati membri non possono emanare provvedimenti in tale materia, soggetta alla esclusiva competenza delle autorità comunitarie.

Per quanto concerne le acque costiere, tale conclusione si evince già dall'art. 5 del regolamento n. 2141/70.

Quanto alla pesca d'altura, se è vero che gli artt. 2 — 5 di detto regolamento trasferiscono alla Comunità talune competenze degli Stati membri per quanto concerne le acque marittime soggette alla sovranità di questi ultimi, un simile trasferimento di competenza non è necessario per l'istituzione di un regime comune della pesca in mare aperto, anzi deve ammettersi che il potere legislativo delle autorità comunitarie si estende, a fortiori, anche a tali zone.

Tale tesi è corroborata:
- dall'art. 1 del regolamento n. 2141/70;
- dal regolamento del Consiglio 27 giugno 1968, n. 802, relativo alla definizione comune della nozione di origine delle merci (GU n. L 148, pag. 1), il quale, all'art. 4, n. 2, lettera f), stabilisce che l'espressione «merci interamente ottenute» in un paese comprende «i prodotti della pesca marittima e gli altri prodotti estratti dal mare da navi immatricolate o registrate in tale paese e battenti la bandiera del medesimo paese».

bb) Il regolamento n. 2142/70, mira, fra l'altro, a limitare l'offerta di pesce e di prodotti della pesca istituendo un sistema di norme comuni in materia di distribuzione, ed a conservare il volume della domanda di tali merci mediante l'applicazione di prezzi di sostegno. Il funzionamento di un siffatto sistema è perturbato se gli Stati membri influenzano l'offerta fissando delle quote unilateralmente e senza alcun coordinamento. Gli imputati si richiamano alla sentenza nella causa van Haaster, sottolineando che l'organizzazione dei mercati nel settore della pesca, che comporta un regime di prezzi, è ancora più completa di quella istituita dal regolamento sul quale verteva la causa suddetta. Inoltre, nella sentenza 23 gennaio 1975 (causa 31-74, Galli; Racc. 1975, pag. 47) e 26 febbraio 1976 (causa 65-75, Tasca; Racc. 1976, pag. 291), la Corte ha affermato che «nei settori disciplinati da un'organizzazione comune di mercato, specie quando tale organizzazione poggia su un regime comune dei prezzi, gli Stati membri non possono più intervenire unilateralmente con norme interne nel proceso di formazione dei prezzi determinato dall'organizzazione comune».

L'idoneità del regime di contingentamento a perturbare gravemente l'equilibrio dei prezzi è dimostrata dall'andamento dei prezzi delle varie specie di pesce soggette a tale regime, rilevati nei Paesi Bassi nel 1975. I provvedimenti impugnati, per di più, possono incidere sulle condizioni di produzione di cui godono i pescatori di altri Stati membri.

Né può obiettarsi che il regime delle quote, inquadrato nell'ambito della politica delle strutture, è estraneo all'organizzazione del mercato e si ispira a considerazioni di natura biologica. Infatti — sostengono gli imputati — la politica delle strutture e l'organizzazione dei mercati sono strettamente connesse fra loro. Tenuto conto dell'importanza della pesca nell'economia dei Paesi Bassi e del fatto che i prodotti della pesca sono in gran parte esportati, l'applicazione unilaterale della politica delle strutture incide sensibilmente sul mercato comune.

2° Per motivi analoghi a quelli sopra esposti, anche la terza questione va risolta in senso negativo. Qualsiasi limitazione della produzione comporta automaticamente una restrizione delle esportazioni, come si è potuto costatare nella fattispecie. Il regime olandese di cui trattasi, inoltre, interessa non solo la produzione, ma anche lo smercio del pesce, giacché esso disciplina del pari lo sbarco del prodotto. Le considerazioni svolte dalla Corte nella sentenza van Haaster valgono per analogia, anche nel presente caso.

3° Per quanto concerne la seconda questione, è lecito concludere, alla luce dei

principi sanciti dalla Corte nella sentenza AETS, che la Comunità ha competenza esclusiva per stipulare accordi nel settore della pesca con gli Stati terzi. Vero è che, a differenza del regolamento n. 543/59, di cui trattavasi nella causa AETS, i regolamenti nn. 2141/70 e 2142/70 non contemplano espressamente una competenza esterna della Comunità: tale differenza è tuttavia irrilevante, giacché questi regolamenti istituiscono un'organizzazione di mercato più completa di quella instaurata dal regolamento n. 543/59. Va poi osservato che nel caso presente, contrariamente alla fattispecie di cui alla causa AETS, gli Stati membri non hanno ancora assunto impegni nei confronti di paesi terzi; infatti, a norma dell'art. 10 della Convenzione sulla pesca stipulata a Londra il 9 marzo 1964, tale accordo non può pregiudicare un'eventuale disciplina comunitaria.

Questo punto di vista è corroborato dal parere 1-75 emanato dalla Corte l'11 novembre 1975 (Racc. 1975, pag. 1355), nonché dalla sentenza Galli.

Gli Stati membri avrebbero potuto e dovuto incaricare la Commissione di condurre trattative nell'ambito della CPANE al fine di ottenere quote comunitarie. Sarebbe invece inaccettabile una proposta mirante, come soluzione alternativa, a far sì che il Consiglio autorizzi ciascuno Stato membro a negoziare separatamente quote individuali e a disciplinare autonomamente il contingentamento.

4° La quarta questione dei giudici nazionali trova già, implicitamente, una soluzione affermativa nelle sentenza Galli e Tasca.

Benché in tali sentenze la Corte si sia limitata a constatare l'efficacia immediata delle disposizioni di taluni regolamenti comunitari, le quali vietano l'emanazione di misure equivalenti a restrizioni quantitative, non c'è alcun dubbio — secondo gli imputati — che la medesima constatazione si impone anche per quanto concerne l'art. 30 del trattato. Nella fattispecie, il suddetto divieto si evince direttamente da tale articolo, giacché i regolamenti nn. 2141/70 e 2142/70 tacciono in proposito. Tale silenzio si spiega col fatto che detti regolamenti sono stati emanati dopo la fine del periodo transitorio, laddove quelli oggetto delle cause Galli e Tasca sono stati adottati durante tale periodo, cioè in un'epoca nella quale era possibile derogare, in forza dell'art. 44 del trattato, agli artt. 30 e seguenti.

Il *Governo del Regno Unito* osserva che gli Stati che si affacciano sul Mare del Nord hanno, in materia di pesca, talune competenze nella zona compresa entro 12 miglia dalle linee di base o in zone più limitate; ne consegue che la maggior parte del Mare del Nord è mare libero e quindi soggetto al principio della libertà di pesca.

Il diritto internazionale sancisce esplicitamente l'obbligo di preservare il patrimonio ittico:

— Nella sentenza pronunziata nell'ambito di talune cause concernenti le competenze in materia di pesca (Racc. CIG 1974, pagg. 3 e segg., 175 e segg.), la Corte internazionale di giustizia ha affermato che l'Islanda, il Regno Unito e la Repubblica federale di Germania hanno l'obbligo di continuare a studiare la situazione delle risorse ittiche e di esaminare di concerto, tenuto conto delle informazioni scientifiche e di altri dati disponibili, i provvedimenti necessari per la preservazione di tali risorse.

— A norma dell'art. 1 della Convenzione di Ginevra del 1958 relativa alla pesca ed alla conservazione delle risorse biologiche del mare libero — cui hanno aderito il Regno Unito ed altri Stati membri —, il diritto di esercitare la pesca in mare libero è subordinato all'obbligo di adottare le misure necessarie per la conservazione.

— La tutela del patrimonio ittico costituisce del pari l'obiettivo della CPANE:

Le istituzioni comunitarie devono tener conto di tali obblighi che, in certa misura, sono riconosciuti dall'art. 11 del regolamento n. 2141/70. L'art. 234 del trattato e l'art. 5 dell'Atto di adesione fanno salvi gli obblighi derivanti da accordi stipulati da ciascuno Stato membro anteriormente all'entrata in vigore del trattato nei suoi confronti. Tale principio vale, nel caso del Regno Unito, per quanto concerne la CPANE.

La normativa olandese impugnata e gli analoghi provvedimenti emanati da altri Stati membri, compreso il Regno Unito, costituiscono attuazione degli artt. 7 e 8 della CPANE. Le quote stabilite in forza di tale accordo sono fissate, di regola, per la durata di un anno; quelle di cui alla fattispecie restano in vigore sino alla fine del 1976.

Prima e dopo le riunioni della Commissione per la pesca, gli Stati membri e la Commissione delle Comunità europee si sono accordati fra loro per adottare un atteggiamento comune.

Sulla prima questione

Secondo il governo del Regno Unito, dalla giurisprudenza della Corte si evince che quando la normativa comunitaria disciplina una determinata materia solo in parte, gli Stati membri conservano la compentenza a disciplinare la parte restante, purché non violino le norme comunitarie vigenti.

Tale è appunto la situazione della fattispecie. Il regolamento n. 2142/70, come risulta dal primo e dal secondo considerando, disciplina lo smercio del pesce sbarcato, ma non già la pesca vera e propria. Benché il penultimo considerando accenni alla necessità di preservare il patrimonio ittico, nessuna disposizione di tale regolamento riprende tale principio o disciplina il volume delle catture, eccezion fatta — se mai — per l'art. 32. Se, d'altra parte, il regolamento n. 2141/70 accenna più specificatamente alla preservazione delle risorse ittiche, l'art. 5 non istituisce alcun sistema concreto in materia e non si applica al mare libero. Per di più, il Consiglio non ha, finora, emanato i provvedimenti di attuazione contemplati da detto articolo, né quelli previsti dall'art. 102 dell'Atto di adesione. Per il momento, gli Stati membri hanno piena competenza a disciplinare autonomamente tale materia, come si evince, in particolare, dagli artt. 2, 11 e 13 del regolamento n. 2141/70. Tenuto conto dell'attuale situazione, non è possibile anticiplare, sulla base del generico dettato degli artt. 38 — 47 del trattato e dei regolamenti nn. 2141/70 e 2142/70, l'eventuale azione futura del Consiglio, tanto più che tale normativa non concerne le zone di mare diverse da quelle soggette alla sovranità o giurisdizione degli Stati membri.

La prima questione va pertanto risolta in senso affermativo.

Sulla seconda questione

La sentenza pronunziata dalla Corte nell'ambito della causa AETS non è di agevole interpretazione; ciò vale in particolare per il n. 17, in cui è affermato che quando la Comunità ha adottato «disposizioni contenenti ... norme comuni», gli Stati membri non hanno più il potere di contrarre con gli Stati terzi obbligazioni che incidano su dette norme. Secondo il governo britannico, tale principio non è valido nei casi in cui — come nella fattispecie — le «norme comuni» e l'accordo stipulato con paesi terzi non abbiano un oggetto identico.

Nemmeno le considerazioni svolte dalla Corte nel parere 1-75 possono applicarsi nel presente caso. Tale parere verte infatti sulle norme relative alla politica commerciale comune, le quali attribuiscono ipso iure alla Comunità una competenza esclusiva a stipulare accordi internazionali nel settore suddetto. Orbene, nella fattispecie, l'art. 17 del regolamento n. 2142/70 si richiama implicitamente alla politica commerciale comune, ma non concerne la normativa che interessa i produttori nazionali. Del pari, gli artt. 30, 31

e 34 del trattato si applicano unicamente al pesce sbarcato ed ai prodotti della pesca. La questione in esame va quindi risolta in senso negativo.

Sulla terza questione

Da quanto osservato a proposito delle due prime questioni discende che a tale questione va data una soluzione affermativa.

Gli artt. 38 — 47 del trattato ed i regolamenti nn. 2141/70 e 2142/70 devono essere letti alla luce dell'art. 102 dell'Atto di adesione. Gli artt. 30, 31 e 34 del trattato di Roma non possono essere interpretati nel senso che essi si applicano alle norme nazionali concernenti il volume delle catture. L'art. 2 del regolamento n. 2141/70 non impone agli Stati membri di garantire la libertà di accesso. L'obbligo — incombente sugli Stati membri in forza del diritto internazionale — di preservare le risorse ittiche non può essere ignorato invocando una competenza della Comunità che esorbita dai poteri attualmente spettantile.

Nella sentenza van Haaster la Corte ha affermato, in relazione a quella fattispecie, che un provvedimento mirante a limitare la produzione può avere un effetto equivalente a restrizioni quantitative; tuttavia, tale decisione sembra riposare su considerazioni attinenti ad elementi specifici del regolamento comunitario oggetto di quella causa e che non hanno alcuna relazione con gli artt. 30, 31 e 34 del trattato. Le misure di preservazione di cui alla presente fattispecie non possono essere assimilate ai provvedimenti nazionali su cui verteva la causa van Haaster.

Sulla quarta questione

Tenuto conto delle considerazioni sopra svolte, il governo britannico ritiene superfluo pronunziarsi su tale questione.

Il *governo danese* assume che le disposizioni della CPANE di cui trattasi sono state emanate in base a ricerche scientifiche, dopo che le norme originarie in materia di preservazione del patrimonio ittico si erano rivelate inadeguate. Dal 1966 al 1974 il volume complessivo delle catture di sogliole nel Mare del Nord è sceso da 31 000 a 17 000 tonnellate, mentre per quanto concerne le passere di mare si è avuto un ristagno, nonostante l'intensificarsi dell'attività alieutica. La fissazione di contingenti ha, ai fini della preservazione, lo stesso valore dei provvedimenti che vietano la pesca durante determinati periodi o in determinate zone.

I principi validi per quanto concerne il settore dell'agricoltura vero e proprio non si possono applicare tutti, sic et simpliciter, alla pesca, giacché fra i due settori sussistono differenze sostanziali. In particolare, la «produzione» di pesce non può essere aumentata o ridotta in funzione delle esigenze del mercato, e quindi, nel settore della pesca, le misure di preservazione delle risorse rivestono un'importanza capitale. Siffatte misure, lungi dall' avere un effetto restrittivo sulla produzione, garantiscono invece, a lunga scadenza, la maggior produzione possibile.

Il regolamento n. 2142/70, come risulta dal preambolo e dall'art. 5, disciplina la produzione in quanto mira ad adeguare l'offerta alle esigenze del mercato; tale obiettivo si differenzia radicalmente dalla preservazione delle risorse ittiche.

Nessuna norma di diritto comunitario osta a che gli Stati membri emanino norme in materia di contingentamento delle catture:

— L'art. 39 del trattato stabilisce che la politica agricola comune ha, fra l'altro, lo scopo di «stabilizzare i mercati» e «garantire la sicurezza degli approvvigionamenti»; orbene, tali obiettivi esigono appunto, nel settore della pesca, l'adozione di misure di preservazione, com'è riconosciuto, del resto, dal ventiquattresimo considerando del regolamento n. 2142/70.
— Tale regolamento non contiene disposizioni relative alle suddette misure, mentre il preambolo e gli artt. 2 e 5

del regolamento n. 2141/70 implicano la possibilità dell'adozione di siffatti provvedimenti a livello sia nazionale che comunitario. La competenza, in materia, degli Stati membri trova del pari avallo nell'art. 100, n. 1, dell'Atto di adesione.

I principi sanciti dalla Corte nella sentenza van Haaster non sono validi nella fattispecie, giacché il regime di contingentamento in questione non incide in alcun modo sulla libera circolazione delle merci. Nulla autorizza a credere che le quote sarebbero state più elevate se la Comunità avesse condotto le trattative nell'ambito della commissione per la pesca al posto degli Stati membri. Il regime litigioso non può, per i motivi sopra esposti e diversamente da sistemi di contingentamento che possono essere istituiti nel settore agricolo vero e proprio, essere considerato come una disciplina della produzione.

L'art. 102 dell'Atto di adesione e il regolamento n. 2141/70 concernono unicamente la zona di mare compresa entro 12 miglia marine al massimo dalle linee di base, mentre le quote fissate nell'ambito della CPANE interessano soprattutto la pesca effettuata in mare libero. Pur ammettendo che l'art. 102 summenzionato contempli anche provvedimenti destinati ad avere vigore nelle zone situate al di là del limite di 12 miglia, sta di fatto che le autorità comunitarie non hanno finora dato attuazione a tale norma e gli Stati membri sono stati quindi costretti ad adottare autonomamente misure di preservazione.

La situazione sarebbe totalmente diversa se la zona suddetta venisse estesa, com'è auspicabile, fino a 200 miglia: in tal caso, la sfera di applicazione territoriale della normativa comunitaria in esame comprenderebbe la maggior parte del Mare del Nord e la Comunità potrebbe e dovrebbe emanare provvedimenti di conservazione adeguati. Nel frattempo, tuttavia, i principi della sentenza AETS non possono applicarsi nella fattispecie, dato che non sussistono le basi per un intervento comunitario in tal senso. Inoltre, ostacoli di natura politica si oppongono, attualmente, ad una modifica della CPANE che consenta alla Comunità — che non è uno Stato — di aderirvi.

In conclusione, il governo danese suggerisce di risolvere in senso affermativo la prima e la terza questione, ed in senso negativo la seconda questione.

Il *governo italiano* si limita ad esprimere il suo punto di vista sulla prima e sulla terza questione.

Per quanto concerne la prima questione, il problema dell'eventuale contrasto fra la normativa nazionale e il diritto comunitario non si pone, a suo avviso, in termini di incompetenza, bensì — se mai — in termini di incompatibilità. Infatti la Corte ha più volte ribadito che gli Stati membri conservano il potere di intervenire in settori disciplinati da organizzazioni comuni di mercato, purché l'esercizio di tale potere non leda o metta in pericolo gli obiettivi o il funzionamento di dette organizzazioni. La prima questione va pertanto risolta in senso affermativo.

A proposito della terza questione, il governo italiano sostiene che il sistema di contingentamento di cui trattasi rappresenta una limitazione alla produzione, non già allo smercio, di sogliole e passere di mare e, di conseguenza, non stride con i principi che reggono la libera circolazione delle merci. Tale sistema, però, tenuto conto delle considerazioni svolte dalla Corte nella sentenza van Haaster, risulta incompatibile con l'organizzazione comune dei mercati nel settore della pesca: infatti, come risulta dai regolamenti nn. 2141/70 e 2142/70, gli aspetti più significativi di tale organizzazione comune sono rappresentati dalla parità di trattamento degli Stati membri nell'esercizio della pesca in acque territoriali, dall'attribuzione al Consiglio della competenza per l'adozione di misure necessarie alla conservazione del patrimonio ittico, dal coordinamento delle politiche nazionali

di struttura, nonché dall'istituzione di organizzazioni di produttori, di un regime dei prezzi e di un regime di scambi con i paesi terzi. Il governo italiano non ritiene sia possibile pervenire, tenendo conto del fatto che al sistema nazionale di contingentamento può essere attribuita anche una finalità protettiva delle risorse ittiche, a una conclusione opposta: invero, ai sensi dell'art. 5 del regolamento n. 2141/70, la competenza ad emanare i provvedimenti necessari per perseguire tale finalità spetta esclusivamente al Consiglio. Sotto questo profilo, pertanto, il contrasto fra sistema nazionale e normativa comunitaria si porrebbe in termini di incompetenza, prima che di incompatibilità concreta.

Il *governo olandese* assume che l'obiettivo perseguito mediante i provvedimenti di contingentamento litigiosi è di natura biologica e non commerciale.

Le questioni deferite in questa occasione dai giudici nazionali vanno interpretate tenendo conto soprattutto della sentenza van Haaster. Orbene, a differenza della normativa nazionale oggetto di quella causa, i provvedimenti suddetti mirano a garantire la produzione futura. Essi sono quindi destinati, a lunga scadenza, a incidere in maniera positiva sugli scambi intracomunitari e risultano conformi agli obiettivi enunciati dall'art. 39 del trattato in quanto diretti, in particolare, a «garantire la sicurezza degli approvvigionamenti».

La fissazione di quote di cattura si concilia con le finalità del regolamento n. 2142/70 (cfr. il ventiquattresimo considerando), ma va inquadrata soprattutto nell'ambito della politica delle strutture. Questa si differenzia dalla politica dei mercati e dei prezzi in quanto comporta una maggior responsabilità degli Stati membri. Così, per quanto concerne l'esercizio della pesca, l'art. 2 del regolamento n. 2141/70 si richiama alla normativa vigente in materia negli Stati membri. Dall'art. 5, poi, si evince che le istituzioni comunitarie non sono obbligate ad emanare provvedimenti miranti alla preservazione delle risorse ittiche e che, in mancanza di un'iniziativa comunitaria in tal senso, gli Stati membri restano responsabili della tutela del patrimonio ittico. Tale punto di vista è corroborato dall'art. 102 dell'Atto di adesione: l'obbligo imposto da tale norma alle autorità comunitarie di determinare le condizioni di esercizio della pesca «al più tardi a decorrere dal sesto anno dopo l'adesione», non ha, manifestamente, lo stesso carattere transitorio delle altre misure contemplate dall'Atto.

Gli artt. 30 e segg. del trattato non concernono le norme nazionali relative alla sola fase della produzione. Anche se ciò non fosse, essi non osterebbero al regime di contingentamento di cui trattasi. Tale regime, infatti, non può comportare alcun ostacolo alle importazioni o alle esportazioni, giacché prescinde dalla destinazione del pesce e non rende le esportazioni impossibili o più difficili rispetto allo smercio sul mercato interno.

Dalla sentenza AETS si evince, a contrario, che, allo stato attuale della disciplina comunitaria, gli Stati membri conservano il potere di stipulare accordi internazionali in materia di preservazione del patrimonio ittico, fermo restando che, tenuto conto degli artt. 5 del regolamento n. 2141/70 e 102 dell'Atto di adesione, tale potere non è né esclusivo, né definitivo. Non è certo auspicabile che, nel settore di cui trattasi, gli Stati membri si impegnino a lungo termine e al di fuori dell'ambito comunitario nei confronti di paesi terzi. Va tuttavia ricordato che le quote litigiose sono fissate di volta in volta per un anno e previa concertazione a livello comunitario.

Il *Consiglio* sottolinea che l'infrazione alla normativa nazionale sarebbe stata commessa, per quanto concerne la causa 3-76, sia in mare libero che in zona costiera (12 miglia marine), e solo in zona costiera per quanto riguarda le altre due cause.

Sin dal momento in cui le raccomandazioni della commissione per la pesca hanno fissato quote di cattura, la Comunità si è interessata al problema; tale interessamento, tuttavia, non si è tradotto in una adesione alla CPANE, bensì nel coordinamento, prima e durante le sessioni della commissione suddetta, dell'atteggiamento degli Stati membri. Nell'esaminare la compatibilità del regime di contingentamento istituito nell'ambito della CPANE con il diritto comunitario, è opportuno tenere presenti le caratteristiche particolari dello sfruttamento del mare. Le risorse ittiche si distinguono infatti da tutte le altre risorse naturali e, in particolare, dai prodotti agricoli veri e propri, sia perché la fauna marina non rispetta le frontiere stabilite dall'uomo — cioè i limiti delle zone di pesca e delle acque territoriali —, sia perché l'uomo non è riuscito finora a pianificarne la produzione e il rinnovo in maniera altrettanto efficace che per altri prodotti della natura. Per questi motivi, la proprietà delle risorse ittiche marine è sempre stata sottoposta ad una disciplina diversa rispetto alle altre risorse naturali e caratterizzata dal principio della libera occupazione. Per quanto concerne, in particolare le risorse del mare libero, va osservato che nessuno Stato ha il diritto di assoggettare una parte qualsiasi di tale mare alla sua sovranità. Da quanto sopra esposto risulta che la pesca deve necessariamente essere disciplinata a livello internazionale.

a) Sugli artt. 30-34 del trattato e sul regolamento n. 2142/70

Il sistema della CPANE non concerne la fase dello smercio, ma mira a garantire l'approvvigionamento dei prodotti della pesca. Esso si configura come un regime di restrizioni qualitative alla produzione — o, più esattamente, alla cattura — che ha la funzione di evitare l'instaurazione di restrizioni quantitative nella fase successiva, cioè nella distribuzione. Un battello battente bandiera di uno Stato aderente alla CPANE che pescasse un quantitativo di pesce eccedente le quote attribuite al ur14 suo paese e lo rivendesse in un altro Stato, renderebbe lo Stato cui appartiene inadempiente nei confronti della CPANE. Per tali motivi, il principio cui si ispira il sistema delle quote è, per natura, sostanzialmente difforme dalle norme comunitarie che vietano le restrizioni quantitative negli scambi commerciali, siano esse contenute nel trattato o in un regolamento che disciplina un'organizzazione comune di mercato:

- Per quanto concerne i divieti sanciti dagli artt. 30 e segg. del trattato, il regime in causa non può essere assimilato, nemmeno alla lontana, ad un divieto — anche parziale — di importazione o di esportazione, né ad una normativa mirante ad ostacolare — anche indirettamente o potenzialmente — gli scambi intracomunitari.
- Lo stesso vale anche in relazione ai divieti stabiliti dai regolamenti di base nel settore dell'agricoltura. I principi affermati dalla Corte nella sentenza van Haaster non possono applicarsi ai prodotti della pesca. In particolare, se in quell'occasione la Corte ha dichiarato taluni provvedimenti nazionali, comportanti restrizioni quantitative alla coltivazione dei prodotti di cui trattavasi, incompatibili con l'art. 10 del regolamento n. 234/68 — relativo all'attuazione di una organizzazione comune dei mercati nel settore delle piante vive e dei prodotti della floricoltura —, lo ha fatto in quanto tali provvedimenti erano in contrasto con il sistema di norme qualitative che caratterizza detta organizzazione. Orbene, nell'ambito del regolamento n. 2142/70, che disciplina il settore della pesca, le norme in materia di qualità rivestono un'importanza secondaria rispetto al sistema di prezzi di ritiro, basato sull'intervento delle organizzazioni di produttori (art. 7). Tale sistema conferisce al mercato dei prodotti della pesca un carattere dirigistico, laddove il settore di cui era questione nella causa van Haaster è caratterizzato dalla «libertà degli scambi» (cfr. il n. 15 della sentenza). Infine, il regolamento n. 2142/70 non contiene di-

sposizioni analoghe all'art. 10 del regolamento n. 214/68, che vieta, negli scambi intracomunitari, ogni restrizione quantitativa o misure di effetto equivalente.

In conclusione, un regime di contingentamento quale quello di cui trattasi non è in contrasto né con gli artt. 30-34 del trattato, né con il regolamento n. 2142/70.

b) Sulle norme generali del trattato in materia di agricoltura

Ci si potrebbe chiedere se la fissazione di quote massimali per gli Stati membri aderenti alla CPANE, nonché il divieto di utilizzare per la pesca battelli di grandi dimensioni, possano risolversi in una violazione del divieto di discriminazione fra i produttori comunitari sancito dall'art. 40, n. 3, del trattato. La risposta ad un simile interrogativo non può essere — secondo il Consiglio — che negativa. In primo luogo, infatti, le quote sono state fissate in base ai risultati di ricerche scientifiche (cfr. l'art. 11 della CPANE) — cioè in funzione dei quantitativi massimi che possono essere pescati senza provocare un esaurimento delle risorse — e tenendo conto dei quantitativi pescati negli anni precedenti dagli Stati interessati. Quanto poi al divieto di esercitare la pesca mediante battelli di grosse dimensioni, si tratta di un provvedimento che può essere classificato fra i «metodi speciali» che la politica agricola comune, a norma dell'art. 39, n. 2, lettera a) del trattato, può «implicare» per tener conto «della struttura sociale dell'agricoltura e delle disparità strutturali e naturali fra le diverse regioni agricole».

c) Sul regolamento n. 2141/70

Secondo il Consiglio, si devono prendere in considerazione, ai fini della presente indagine, i soli artt. 2 e 5 di tale regolamento.

La CPANE e il regolamento n. 2141/70 concernono rispettivamente zone geografiche talmente diverse che già per questo solo motivo deve escludersi che tali normative siano incompatibili fra loro. La CPANE concerne principalmente il mare libero e solo in via accessoria le acque costiere e i mari interni. Il regolamento n. 2141/70, invece, si applica unicamente alle acque costiere, e più precisamente alle acque marittime soggette alla «sovranità o giurisdizione» degli Stati membri (art. 2). Tale espressione si riferisce sia alle acque marittime interne e alle acque territoriali — soggette al potere d'imperio dello Stato interessato —, sia alle acque sulle quali lo Stato esercita, in materia di pesca, una giurisdizione a base territoriale, vale a dire — nel caso dei Paesi Bassi e della maggior parte degli altri Stati membri —, le acque comprese entro 12 miglia dalle linee di base, in cui la pesca è riservata ai cittadini dello Stato.

Il sistema di contingentamento della CPANE si inquadra in una politica di preservazione e di sfruttamento razionale del patrimonio ittico, mentre il regolamento n. 2141/70 mira in sostanza ad impedire la discriminazione fra i pescatori dei vari Stati membri (art. 2) e solo in via accessoria — almeno per il momento — ad evitare uno sfruttamento eccessivo delle risorse nelle acque costiere (art. 5).

Comunque quest'ultima disposizione ha attualmente un'importanza secondaria, giacché, concernendo in pratica solo le acque comprese entro 12 miglia dalle linee di base, non può costituire la base di un'efficace politica di preservazione. Tale situazione tuttavia potrà cambiare il giorno in cui la zona di mare soggetta alla giurisdizione degli Stati membri verrà estesa a 200 miglia.

Ci si può ancora chiedere se la raccomandazione della commissione per la pesca non contravvenga al principio di non discriminazione di cui all'art. 2 del regolamento n. 2141/70 in quanto vieta la pesca con battelli di grandi dimensioni in una zona di mare soggetta del pari alla disciplina di tale regolamento. Anche in questo caso la risposta è negativa, giacché il divieto vale per tutti i pescatori, in-

dipendentemente dalla loro nazionalità. Peraltro, lo stesso art. 5 del regolamento suddetto contempla la possibilità di emanare siffatti provvedimenti restrittivi.

d) Sull'art. 102 dell'Atto di adesione

Il sistema della CPANE non può essere incompatibile con tale articolo, che non ha ancora avuto attuazione.

e) Sulla ripartizione delle competenze fra la Comunità e gli Stati membri

1° A questo proposito, occorre stabilire, in primo luogo, se la Comunità poteva o addirittura doveva, aderire alla CPANE in forza dell'art. 113 del trattato. Il Consiglio sostiene che tale norma può essere invocata solo per quanto concerne gli accordi internazionali miranti a modificare il volume o la corrente degli scambi commerciali della Comunità. Poiché la CPANE non ha, in sostanza, carattere commerciale, appare dubbio, alla luce del parere 1-75 della Corte, che la Comunità possa aderirvi in virtù dell'art. 113.

2° In secondo luogo, va accertato se, tenuto conto della sentenza AETS, già citata, l'adesione degli Stati membri alla CPANE non sia più giuridicamente lecita. L'accordo di cui trattasi è stato stipulato successivamente all'entrata in vigore del trattato, ma a quell'epoca la Comunità non aveva ancora emanato alcun provvedimento in materia di pesca. La situazione era diversa al momento in cui sono entrate in vigore le disposizioni di cui all'art. 7, n. 1, lettere g) ed h), della CPANE; tuttavia, va osservato che fino a quel momento il Consiglio non si era ancora avvalso della facoltà attribuitagli dall'art. 5 del regolamento n. 2141/70.

A norma dell'art. 15, n. 4, della CPANE, solo gli Stati possono aderire a tale accordo. Di conseguenza, una domanda di adesione della Comunità avrebbe potuto essere accolta solo previo consenso unanime di tutti gli Stati contraenti ed è lecito ritenere che i paesi dell'Est vi si sarebbero opposti.

Va inoltre ribadito, anche in tale contesto, che la Commissione può esercitare la propria competenza in materia di pesca solo all'interno della zona costiera (12 miglia) che la CPANE disciplina — come si è visto — solo in via accessoria.

3° L'art. 116 del trattato dispone che «per tutte le questioni che rivestono un interesse particolare per il mercato comune, gli Stati membri, a decorrere dalla fine del periodo transitorio, condurranno unicamente un'azione comune nell'ambito delle organizzazioni internazionali a carattere economico. A tal fine, la Commissione sottopone al Consiglio ... proposte relative alla portata ed all'attuazione di tale azione comune». Se è pacifico che le questioni trattate dalla CPANE e nel suo ambito presentano un interesse particolare per la Comunità, non si può affermare con certezza che tale accordo ha istituito un'organizzazione «a carattere economico».

Ammettendo che sia così, si potrebbe certo sottolineare che le istituzioni della Comunità sono tenute ad emanare norme generali per determinare i criteri dell'«azione comune» di cui all'art. 116; tuttavia, non si può sostenere che, in mancanza di tali norme generali, l'azione di coordinamento promossa dalle autorità comunitarie sia stata inadeguata.

4° Resta, infine, da stabilire se sia preferibile, in ogni caso, attribuire alla Comunità, anziché individualmente a ciascuno Stato membro, il compito di gestire le quote fissate in forza della CPANE.

Tale questione è al tempo stesso delicata e attuale. Delicata perché è lecito ritenere che in avvenire il principio della limitazione delle catture si affermerà ulteriormente nel diritto marittimo: il problema è attualmente all'esame della Conferenza sul diritto marittimo. Attuale, perché — come dimostrano i presenti procedimenti — i pescatori della Comunità tendono, in misura crescente, a contestare la competenza degli Stati membri a stabilire restrizioni in materia.

Per «sbloccare politicamente» la situazione, il Consiglio ha intrapreso un'iniziativa che ha portato all'emanazione del regolamento n. 811/76.

Tirando le somme, il Consiglio propone di risolvere in senso affermativo la prima e la terza questione ed in senso negativo la seconda questione; la quarta questione risulta di conseguenza priva di oggetto e la sua soluzione è quindi superflua.

La *Commissione* ricorda innanzitutto gli elementi essenziali della CPANE e di altri accordi internazionali in materia di pesca. Tali accordi rivestono la massima importanza per la pesca nella Comunità, giacché, in particolare, l'87 % della produzione comunitaria di pesce nel 1973 proveniva da zone disciplinate dalla CPANE. La Commissione produce quindi cifre dettagliate relative ai quantitativi pescati dagli Stati membri negli anni 1973 e 1974, nonché alle quote loro attribuite per il 1975 e il 1976. Essa analizza poi la normativa olandese litigiosa.

Sulla prima e sulla terza questione

Secondo la Commissione le due questioni vanno esaminate congiuntamente, poiché l'indagine giuridica da effettuarsi in proposito è sostanzialmente la stessa, sia che si tratti di stabilire la competenza degli Stati membri a fissare le quote di pesca, che di accertare la compatibilità sostanziale di siffatti provvedimenti nazionali con il diritto comunitario.

In generale va ritenuto che, se la fissazione di una quota globale per una determinata zona di pesca costituisce una misura di preservazione, la ripartizione di tale quota fra gli Stati contraenti rappresenta però una misura di carattere economico e politico.

Per quanto concerne gli artt. 38-47 del trattato CEE

Una politica che miri a preservare il patrimonio ittico si inquadra fra gli obiettivi enunciati dall'art. 39 del trattato, e in particolare, dal n. 1, lettera a) e d). Ne consegue che la politica agricola comune può, e — se del caso — deve, comportare un sistema di provvedimenti in materia, ivi compreso un sistema di quote globali la cui gestione spetta alle autorità comunitarie.

Fatte salve le norme relative alla competenza di stipulare accordi in materia (cfr. infra, a proposito della terza questione), gli Stati membri conservano il potere di emanare provvedimenti nel settore dell' agricoltura fintantoché l'iniziativa comunitaria resta carente. Pertanto, la competenza o l'incompetenza degli Stati membri ad emanare provvedimenti in un settore determinato va accertata in base non già al contenuto astratto degli artt. 38 e segg., bensì al fatto che la disciplina comunitaria in tale settore lasci, o meno, ancora spazio alla loro autonomia legislativa.

Per quanto concerne i regolamenti nn. 2141/70 e 2142/70 e l'Atto di adesione

La sentenza pronunziata dalla Corte nell'ambito della causa van Haaster — che in verità non concerne la definizione della nozione di misura equivalente a una restrizione quantitativa, ma la portata, in via di principio, delle organizzazioni comuni di mercato — conferma il principio, che si evince già dall'art. 40 del trattato, secondo cui il semplice fatto dell'esistenza di un'organizzazione comune è sufficiente per attribuire alla Comunità una competenza esclusiva nel settore interessato. Nello stesso senso la Corte si è pronunziata anche in altre occasioni.

La Commissione analizza dettagliatamente i regolamenti suddetti, che hanno istituito un'organizzazione comune ancora più completa di quella contemplata dal regolamento n. 234/68, sul quale verteva la causa van Haaster. In particolare, essa sottolinea che tali regolamenti, nel loro insieme:

— instaurano un regime dei prezzi e un regime degli scambi con i paesi terzi;

— prevedono l'emanazione di norme che disciplinino la qualità dei prodotti, elemento ritenuto determinante dalla Corte nella sentenza van Haaster;
— contengono disposizioni in materia di organizzazioni di produttori;
— dichiarano che gli artt. 92-94 del trattato si applicano alla produzione ed al commercio dei prodotti della pesca;
— contemplano una politica comune delle strutture mirante, fra l'altro, alla preservazione delle risorse del mare ed imperniata su un regime comune per l'esercizio della pesca nelle acque marittime, su talune misure specifiche e sul coordinamento delle politiche di struttura degli Stati membri;
— non vietano espressamente gli ostacoli negli scambi intracomunitari; tuttavia tale circostanza è irrilevante, giacché i regolamenti in questione sono stati emanati dopo la scadenza del periodo transitorio, cioè dopo che il divieto sancito a questo proposito dal trattato ha acquistato piena efficacia (cfr. il ventesimo considerando del regolamento n. 2142/70);
— costituiscono pertanto elementi essenziali della politica comune nel settore di cui trattasi.

La competenza della Comunità non è automaticamente limitata al territorio degli Stati membri, ivi comprese le acque territoriali: lo si evince dal fatto che l'art. 227, n. 1, del trattato, non usa, allo scopo di delimitare la sfera di applicazione ratione loci del trattato stesso, l'espressione «territorio», ma si limita ad elencare gli Stati membri. Qualora detti Stati possano esercitare talune competenze all'esterno dei rispettivi territori, queste spettano del pari alla Comunità che del resto se ne è già avvalsa, come attesta il regolamento n. 802/68, citato dagli imputati nelle cause principali. Da tale regolamento risulta che il pesce pescato da un battello di uno Stato membro è soggetto alle disposizioni del trattato e dei regolamenti in esame, anche se la pesca è stata effettuata in mare libero o nelle acque di paesi terzi.

In effetti, sarebbe impossibile perseguire gli obiettivi attribuiti alla politica comune delle strutture nel settore della pesca se detta politica fosse limitata alle acque marittime degli Stati membri. Tale tesi non è contraddetta dal fatto che gli artt. 2-5 del regolamento n. 2141/70 si riferiscono espressamente solo a queste acque:

— In primo luogo, infatti, la discriminazione vietata dall'art. 2 non sarebbe ipotizzabile al di fuori delle acque soggette alla sovranità o alla giurisdizione degli Stati membri.
— Per quanto concerne l'art. 5, poi, esso, se autorizza il il Consiglio ad adottare le misure necessarie per la conservazione delle risorse delle acque marittime degli Stati membri, non può essere interpretato nel senso che la Comunità non è competente ad emanare provvedimenti di conservazione la cui efficacia si estenda al di là di detta zona. Una siffatta interpretazione, in particolare, sarebbe incompatibile con l'obiettivo — stabilito dall'art. 1 — «di favorire lo sfruttamento razionale delle risorse biologiche del mare e delle acque interne». Peraltro, l'art. 5 non ha creato una nuova competenza, né detta nuovi criteri per l'esercizio di una competenza esistente; esso si riferisce semplicemente alla «procedura di cui all'art. 43, n. 2, del trattato», il quale conferisce alla Comunità il potere di disciplinare la materia in questione mediante regolamenti che possono applicarsi anche al di fuori delle acque costiere degli Stati membri.

Un sistema di contingentamento quale quello di cui trattasi è idoneo — per i motivi qui di seguito specificati — ad ostacolare, attualmente o potenzialmente, il funzionamento dell'organizzazione comune di mercato nel settore dei prodotti della pesca ed è del pari incompatibile con i principi della politica comune sanciti dal regolamento n. 2141/70; poco importa, quindi, stabilire se tale sistema sia «ragionevole» (cfr. sentenza 11 luglio

1974; causa 8-74, Dassonville; Racc. 1974, pag. 837):

— Innanzitutto un sistema siffatto perturba il normale processo di formazione dei prezzi. Infatti, quando le quote sono esaurite, i prezzi subiscono un notevole aumento; d'altra parte, in caso di penuria di talune specie di pesci, la differenza di prezzo normalmente esistente fra le diverse qualità di una stessa specie tendono a ridursi.

— La penuria sul mercato interno provoca un aumento delle importazioni da paesi terzi.

— La diminuzione dei quantitativi pescati dalla flotta di uno Stato membro incide inevitabilmente sul volume degli scambi intracomunitari.

— È vero che la Comunità non ha ancora emanato alcun provvedimento inteso a preservare il patrimonio ittico, eccezione fatta per lo «statu quo» disposto dall'art. 100, n. 1, dell'Atto di adesione; ciò non toglie, però, che norme nazionali quali quelle di cui trattasi possano ostacolare in avvenire l'emanazione di provvedimenti comunitari miranti a perseguire il suddetto obiettivo. La fissazione di quote da parte degli Stati membri influenza inoltre le misure che la Comunità può adottare per l'attuazione dell'art. 10 del regolamento n. 2141/70, al fine di «promuovere ... lo sviluppo razionale del settore della pesca e per garantire un equo tenore di vita alla popolazione che trae le sue risorse dalla pesca».

— Il regolamento n. 2142/70 non contiene alcuna disposizione che autorizzi espressamente gli Stati membri ad emanare provvedimenti miranti a limitare la cattura o il volume dell'attività alieutica (cfr. sentenza van Haaster). Un'autorizzazione in tal senso non può nemmeno desumersi dal richiamo dell'art. 2 del regolamento n. 2141/70 al «regime applicato da ciascuno degli Stati membri all'esercizio della pesca». Peraltro, il divieto di discriminazione sancito dalla suddetta norma priverebbe, in pratica, i regimi nazionali di contingentamento di ogni significato per quanto concerne le zone costiere. Quanto alle altre zone, gli artt. 1 e 5 del regolamento e 102 dell'Atto di adesione attribuiscono alla Comunità competenza esclusiva ad emanare provvedimenti in materia di conservazione delle risorse ittiche. Il carattere esclusivo di tale competenza si evince anche dal fatto che siffatti provvedimenti possono essere adottati solo previe trattative con i paesi terzi interessati (cfr. infra, a proposito della seconda questione).

Ciò stabilito, la Commissione riconosce la necessità di un'attiva politica di conservazione e non nega che la fissazione di quote di cattura può contribuire al perseguimento degli obiettivi di tale politica. Per questo motivo, la Commissione ha raccomandato al Consiglio, sin dal 1971, la partecipazione alla CPANE, onde ottenere che le quote fissate nell'ambito di tale accordo e concernenti gli Stati membri siano attribuite alla Comunità e da questa gestite.

Sugli artt. 30, 31 e 34 del trattato

Le quote litigiose, pur costituendo una restrizione alla produzione e non al commercio, hanno indubbiamente dei riflessi anche sulla fase commerciale, giacché possono provocare un incremento delle importazioni ed una diminuzione delle esportazioni. Ciò non vuol dire, tuttavia, che esse rappresentino misure di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa; esistono infatti numerosi regimi che, nonostante abbiano un effetto restrittivo sugli scambi, sono compatibili con gli artt. 30 e segg. del trattato in quanto istituiti in forza della libertà di azione riconosciuta dallo stesso trattato agli Stati membri. Come la Commissione ha precisato nella direttiva n. 70/50 del 22 dicembre 1969 (GU n. L 13 del 19 gennaio 1970, pag. 29), siffatti regimi sono incompatibili con gli articoli suddetti solo quando non risultino necessari per la realizzazione dell'obiettivo perseguito: or-

bene, la limitazione delle catture è appunto indispensabile per la preservazione delle risorse marine. I provvedimenti litigiosi sono comunque incompatibili con il diritto comunitario per i motivi sopra illustrati: tale punto di vista è corroborato dalle sentenze Dassonville e van Haaster.

Va poi considerato che le restrizioni alla produzione possono avere un effetto stimolante sulle importazioni e provocare, d'altro canto, una contrazione delle esportazioni; tuttavia, se il regime di contingentamento di cui trattasi non opera alcuna distinzione fra lo smercio sul mercato interno e le vendite effettuate all'estero, non è lecito concludere che esso abbia come effetto specifico di ridurre le esportazioni.

Nella sentenza Dassonville, la Corte ha affermato che taluni provvedimenti restrittivi sono leciti purché siano «ragionevoli»: questo potrebbe essere il caso appunto della fissazione di quote globali. È dubbio, tuttavia, che lo stesso principio valga anche per quanto concerne la ripartizione di tali quote fra gli Stati interessati.

Sulla seconda questione

Per quanto concerne il potere di stipulare accordi in forza dell'art. 43 del trattato

L'art. 43 attribuisce alla Comunità il potere di emanare ogni provvedimento necessario per la preservazione del patrimonio ittico: ciò implica necessariamente che essa è competente a stipulare accordi internazionali concernenti siffatti provvedimenti.

Non è necessario che la Comunità disciplini autonomamente tale materia prima di avviare trattative con i paesi terzi; se lo facesse potrebbe essere accusata di ostacolare la cooperazione internazionale, indispensabile nel settore di cui trattasi, e per di più rischierebbe di essere soppiantata dai paesi terzi e dagli stessi Stati membri. La Commissione si richiama, a questo proposito, al parere 1-75 della Corte, secondo cui la politica commerciale comune può essere elaborata mediante sia provvedimenti autonomi, sia accordi internazionali, che non sono affatto subordinati gli uni agli altri.

Tuttavia, fintantoché la Comunità non si è avvalsa del potere di stipulare con paesi terzi accordi in materia di preservazione delle risorse ittiche, gli Stati membri restano competenti a concludere autonomamente siffatti accordi. Essi, comunque, tenuto conto dell'obbligo loro imposto dall'art. 5 del trattato, sono tenuti a:

— affidare preferibilmente tale compito alla Comunità;
— se ciò risulta impossibile, inserire negli accordi da essi stipulati clausole che consentano alla Comunità di aderirvi in loro vece o al loro fianco, e che permettano loro di adempiere in qualsiasi momento gli obblighi comunitari, e in particolare di denunciare gli accordi in tempo utile, purché la Comunità non desideri o non possa aderirvi autonomamente.

Per quanto concerne la politica commerciale, tali obblighi sono stati precisati da talune decisioni del Consiglio; il principio della «solidarietà comunitaria» sancito dall'art. 5 del trattato comporta per gli Stati membri obblighi analoghi anche in altri settori.

Per quanto concerne il potere di stipulare accordi nell'ambito della politica comune nel settore della pesca

Dal 1° febbraio 1971, data in cui è entrata in vigore la normativa concernente la politica comune delle strutture e dei mercati nel settore della pesca — e forse, tenuto conto degli artt. 5 e 40, n. 1, del trattato, sin dalla scadenza del periodo transitorio — la Comunità ha il potere esclusivo di negoziare e stipulare accordi vertenti sui provvedimenti diretti alla preservazione ed allo sfruttamento razionale delle risorse ittiche comportanti una limitazione delle catture o dell'attività alieutica.

La Commissione ritiene inoltre opportuno accertare se detto potere esclusivo si estenda anche ad altre misure miranti alla tutela del patrimonio ittico, nonostante tale questione non sia stata sollevata dai giudici di rinvio. A suo avviso, la risposta è affermativa, giacché la Comunità ha esercitato il potere, conferitole dall'art. 43 del trattato, di emanare tutti i provvedimenti di tutela idonei in materia (cfr. gli artt. 1 e 5 del regolamento n. 2141/70 e 102 dell'Atto di adesione).

È vero che l'art. 100, n. 1, 2° comma, dell'Atto di adesione stabilisce, in via transitoria, una deroga al potere esclusivo della Comunità, autorizzando provvisoriamente gli Stati membri a limitare l'esercizio della pesca in una zona determinata delle acque soggette alla loro sovranità o giurisdizione. Vero è anche che da certuni si ritiene — erroneamente, secondo la Commissione — che gli artt. 2—5 del regolamento n. 2141/70 e 102 dell'Atto di adesione autorizzino gli Stati membri ad emanare anche altri provvedimenti di preservazione. Tuttavia, gli Stati membri non possono, in ogni caso, stabilire limiti al volume delle catture o all'attività alieutica, giacché siffatte restrizioni sono incompatibili con l'organizzazione comune di mercato.

Né dalle norme sopra citate risulta che gli Stati membri abbiano conservato la libertà di intavolare trattative e di stipulare con i paesi terzi accordi miranti a tutelare le risorse ittiche.

Non si può certo pretendere, in attesa che venga elaborata una disciplina comunitaria, che gli Stati membri aboliscano sic et simpliciter i provvedimenti nazionali già in vigore. Essi, tuttavia, sono tenuti, all'atto dell'applicazione o — se del caso — della modifica di tali provvedimenti, ad evitare ogni intralcio all'attuazione di una normativa comunitaria e a non recare pregiudizio all'interesse comunitario per quanto concerne la conservazione e lo sfruttamento razionale delle risorse ittiche (cfr. sentenza 13 dicembre 1973, cause riunite 37 e 38-73, Diamantarbeiders — tasse interne di effetto equivalente —; Racc. 1973, pag 1609). Ciò vale a fortiori per quanto riguarda la stipulazione di accordi: questi, benché non vincolino giuridicamente la Comunità, ne intralciano tuttavia l'attività, giacché essa deve necessariamente tenerne conto nelle relazioni con i paesi terzi. Per di più, nelle trattative con tali paesi, gli Stati membri antepongono inevitablimente i propri interessi a quelli comunitari. Solo le trattative condotte dalla Comunità o, in via provvisoria, da uno Stato membro che agisca in forza di un'autorizzazione concessa dalla Comunità e in conformità alle sue direttive garantiscono la conciliazione di tutti gli interessi in gioco.

Per quanto concerne il potere di concludere accordi nell'ambito della politica commerciale

Come si evince dagli artt. 113, n. 3, e 114 del trattato, la Comunità ha competenza esclusiva, sin dalla scadenza del periodo di transizione, a trattare e stipulare con i paesi terzi accordi concernenti settori soggetti alla politica commerciale comune.

I provvedimenti miranti alla conservazione delle risorse ittiche contemplati dall'art. 7, n. 1, lettere g) ed h), della CPANE rientrano in tale ambito. Essi, infatti, condizionano direttamente il ruolo svolto dalla Comunità nella produzione totale e nella domanda e nell'offerta globale sul mercato mondiale delle specie ittiche interessate, e quindi incidono sugli scambi fra i paesi terzi e la Comunità. Tali provvedimenti, inoltre, esercitano un'influenza considerevole sul ruolo delle flottiglie da pesca della Comunità nel complesso delle attività alieutiche che si esplicano nelle zone di mare contemplate dalla CPANE. Il fatto che il contingentamento della pesca persegua del pari obiettivi biologici è quindi irrilevante a questo proposito, giacché esso riveste innegabilmente un carattere economico e commerciale, specialmente per quanto concerne la ripartizione delle quote globali fra gli Stati interessati. Tenuto conto di tali considerazioni, la Commissione ha fondato

sia sull'art. 43, sia sull'art. 113 del trattato la raccomandazione indirizzata il 20 marzo 1973 al Consiglio allo scopo di ottenere l'autorizzazione di negoziare l'adesione della Comunità alla CPANE.

Conclusioni

Da quanto sopra osservato emerge che la seconda questione va risolta in senso affermativo. Tale soluzione, peraltro, non vale soltanto per i provvedimenti quali quelli contemplati dall'art. 7, n. 1, lettere g) ed h), della CPANE, bensì anche per qualsiasi misura avente ad oggetto la preservazione e lo sfruttamento razionale del patrimonio ittico.

C'è da chiedersi, tuttavia, se una simile soluzione sia sufficiente per definire la controversia: infatti la questione deferita dai giudici nazionali ne implica un'altra, vale a dire quella del se, per quanto concerne il carattere vincolante della normativa olandese litigiosa, possa considerarsi determinante il fatto che tale normativa è stata emanata per l'attuazione della CPANE.

La Comunità non è vincolata dal suddetto accordo in quanto non vi ha ancora aderito. Il 20 marzo 1973, la Commissione ha indirizzato al Consiglio due raccomandazioni basate sugli artt. 43 e 113 del trattato per ottenere l'autorizzazione ad avviare trattative al fine dell'adesione della Comunità alla CPANE ed a negoziare nell'ambito della commissione per la pesca, l'attribuzione di quote comunitarie di cattura. A tutt'oggi, il Consiglio non ha ancora preso alcuna decisione in merito.

L'unico risultato finora raggiunto, per quanto concerne le relazioni fra la Comunità e la CPANE, è che la Comunità ha ottenuto di poter partecipare, in qualità di osservatore, alle riunioni della commissione per la pesca. È stato inoltre convenuto che la Commissione e gli Stati membri concertino in anticipo e in loco l'atteggiamento da assumere nel corso delle trattative che si svolgono nell'ambito della commissione per la pesca, in modo da esprimere un punto di vista comune, e che la Commissione funga, in via di principio, da portavoce per le questioni di competenza della Comunità, sulle quali sia stato raggiunto un accordo. Quest'ultimo punto è però rimasto per lo più lettera morta, giacché si è spesso constatato che, per quanto concerne le questioni che — secondo la Commissione — rientrano nella sfera di competenza della Comunità, o non si è riusciti ad addivenire ad un accordo, oppure la posizione comune definita in precedenza è stata abbandonata nel corso delle trattative.

La CPANE è stata stipulata successivamente all'entrata in vigore del trattato e quindi esula dalla disciplina dell'art. 234. Tuttavia, gli Stati membri che vi aderiscono non hanno contravvenuto all'art. 5 del trattato quando, nel 1970, l'hanno ratificata. È vero che tale accordo non contiene né una clausola CEE, né alcuna disposizione che consenta l'adesione della Comunità, ma non va dimenticato che esso può venir denunciato con un anno di preavviso; inoltre gli Stati contraenti possono far opposizione a qualsiasi raccomandazione vincolante della commissione per la pesca. La Comunità deve concedere agli Stati membri, applicando per analogia l'art. 234, un ragionevole lasso di tempo al fine di adattare gli obblighi derivanti dalla CPANE a quelli risultanti dal trattato.

Diverso è invece il discorso per quanto concerne l'accettazione, da parte degli Stati membri aderenti alla CPANE, della proposta della commissione per la pesca mirante ad integrare l'art. 7 della Convenzione con le disposizioni di cui sub g) ed h). Tale proposta, alla cui elaborazione gli Stati membri hanno cooperato nello stesso periodo in cui deliberavano, nell'ambito del Consiglio, il varo della politica comune nel settore della pesca, è stata da essi accettata in conformità alle rispettive procedure costituzionali, nonostante nel frattempo fossero entrati in vigore i regolamenti nn. 2141/70 e

2142/70. Prima di compiere questo passo i suddetti Stati membri avrebbero dovuto accertare se la modifica dei loro obblighi risultante da tale proposta fosse compatibile con il diritto comunitario; in caso negativo, essi avrebbero dovuto cercare, di concerto con le istituzioni comunitarie, una soluzione accettabile. Oltre all' adesione della Comunità alla CPANE, una simile soluzione avrebbe dovuto consentire trattative a livello comunitario in merito alla gestione delle quote di cattura attribuite ai vari Stati membri, come la Commissione aveva già raccomandato il 20 marzo 1973 (cfr. supra), cioè prima dell'entrata in vigore — avvenuta il 4 giugno 1974 — delle disposizioni di cui alle lettere g) ed h) sopra menzionate.

Sin dal 1974, gli Stati membri interessati hanno preso parte alle trattative svoltesi nell'ambito della commissione per la pesca e relative alla determinazione e all'attribuzione delle quote nazionali di cattura in virtù della nuova competenza conferita a detto organo. Essi, per di più, hanno accolto integralmente le raccomandazioni formulate a tale proposito, senza nemmeno aggiungervi una clausola che affidasse alla Comunità la gestione delle quote nazionali attribuite agli Stati membri aderenti alla CPANE. Agendo in tal modo, essi hanno ecceduto i loro poteri e violato gli obblighi loro imposti dal diritto comunitario. Essi non possono quindi invocare le suddette raccomandazioni per emanare provvedimenti incompatibili con i principi della politica comune nel settore della pesca. Gli organi giurisdizionali degli Stati membri devono considerare siffatti provvedimenti non vincolanti e privi di efficacia. Tali conclusioni si impongono indipendentemente dalla validità, sotto il profilo del diritto internazionale, degli obblighi per il cui adempimento gli Stati membri hanno adottato le suddette misure.

La Comunità non è giuridicamente vincolata da tali obblighi nei confronti dei paesi terzi, né degli Stati membri interessati.

Gli Stati membri non possono del pari, pretendere di scorgere un avallo di legittimità per le norme nazionali in materia di contingentamento nell'atteggiamento delle istituzioni comunitarie. L'inerzia delle autorità comunitarie o l'orientamento da esse espresso non sono sufficienti a sopprimere il carattere illecito di dette norme e i diritti che i singoli possono aver acquisito in virtù di tale situazione: a tal fine sarebbe necessario modificare sia la normativa interna, sia il diritto comunitario. La Commissione ha costantemente sostenuto il punto di vista illustrato nelle presenti osservazioni. Il fatto che, nel silenzio del Consiglio circa le sue proposte concernenti l'adesione della Comunità alla CPANE, la Commissione si sia adoperata — in conformità, peraltro, agli auspici dello stesso Consiglio — per coordinare, nel miglior modo possibile, l'atteggiamento degli Stati membri non costituisce certo un riconoscimento della loro competenza in materia.

Le iniziative della Commissione non hanno trovato alcun appoggio nel Consiglio; la tiepida accoglienza da questo riservata alle proposte del 1971 e del 1973 hanno indotto la Commissione ad una certa cautela. Essa, tuttavia, confortata dalla giurisprudenza della Corte (sentenze van Haaster e Galli; parere 1-75), ha ribadito con chiarezza il suo punto di vista dinanzi al Parlamento.

Il Consiglio, comunque, ha di recente manifestato, in via di principio, la sua approvazione alla tesi della Commissione nella riunione del 20 gennaio 1976 (cfr. supra, I, 1, C, c); accettando il principio di una autorizzazione temporanea da parte della Comunità, esso ha riconosciuto il carattere illecito delle quote nazionali fissate in adempimento di obblighi internazionali.

Sulla quarta questione

Fra le norme richiamate in tale questione, l'art. 31 è ormai privo di oggetto, giacché il periodo transitorio è terminato. Il divieto sancito da tale disposizione

quanto alle nuove restrizioni quantitative e misure di effetto equivalente è stato surrogato dal divieto assoluto di cui all'art. 30.

L'art. 30 — che è estraneo al presente procedimento (cfr. supra, a proposito della prima e della terza questione, ultima parte) — e l'art. 34 hanno efficacia diretta. Nonostante la Corte non si sia ancora pronunziata direttamente a questo proposito, la sua giurisprudenza che sancisce l'efficacia diretta di altre disposizioni del trattato si applica del pari agli articoli suddetti.

Conclusioni globali

Riassumendo, la Commissione suggerisce di risolvere le questioni dei giudici proponenti come segue:

Prima e terza questione

I regolamenti nn. 2141/70 e 2142/70 escludono l'esistenza di qualsiasi normativa diretta a limitare quantitativamente le catture o l'attività delle flotte da pesca degli Stati membri.

Seconda questione

La Comunità ha competenza esclusiva a condurre trattative e stipulare accordi aventi ad oggetto provvedimenti miranti a preservare le risorse ittiche ed a limitare quantitativamente le catture o l'attività alieutica.

Quarta questione

Gli artt. 30, 31 e 34 del trattato hanno efficacia diretta — rispettivamente dalla fine del periodo transitorio, al più tardi dalla scadenza del termine di notifica fissato dall'art. 31, 2° comma, e dal termine della prima tappa del periodo transitorio — ed attribuiscono ai singoli, per quanto concerne il complesso delle restrizioni quantitative e delle misure di effetto equivalente, diritti che i giudici nazionali sono tenuti a tutelare.

Nel corso della fase orale, svoltasi il 25 maggio 1976, gli imputati nelle cause principali, rappresentati dagli avv. H. H. Kronenberg e W. L. Nouwen, del foro di Rotterdam, il governo olandese, rappresentato dai sigg. Bos e Kuypers, il Consiglio delle Comunità europee, rappresentato dal suo consigliere giuridico Gijsbertus Peeters, e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai suoi consiglieri giuridici P. Baumann e R. C. Fischer, hanno sviluppato ulteriormente gli argomenti esposti nelle osservazioni scritte.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni nell'udienza del 22 giugno 1976.

In diritto

Con provvedimenti 24 dicembre 1975 (cause 3-76 e 4-76) e 2 gennaio 1976 (causa 6-76), giunti in cancelleria il 12 e, rispettivamente, il 23 gennaio 1976, gli Arrondissementsrechtbanken (tribunali) di Zwolle e di Alkmaar hanno sottoposto alla Corte, in forza dell'art. 177 del trattato CEE, talune questioni vertenti sull'interpretazione degli artt. 30, 31, 34, 38-47 del trattato stesso, dell'art. 102 dell'Atto relativo alle condizioni di adesione e agli adattamenti dei trattati — in prosieguo, «Atto di adesione» —, nonché dei regolamenti del Consiglio 20 ottobre 1970, nn. 2141 e 2142, concernenti «l'attuazione di una politica

comune delle strutture nel settore della pesca» e, rispettivamente, «l'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca» (GU n. L 236, pagg. 1 e 5).

2 Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di taluni procedimenti penali promossi contro alcuni pescatori olandesi accusati di aver violato, chi nel maggio, chi nell'agosto 1975, determinate norme, emanate nello stesso anno dalle autorità dei Paesi Bassi, miranti alla preservazione delle riserve di sogliole e di passere nella zona nord-occidentale dell'Oceano Atlantico.

3 Dette norme sono state emanate in ottemperanza agli obblighi assunti dai Paesi Bassi nell'ambito della Convenzione sulla pesca nell'Atlantico del Nord-Est, stipulata a Londra il 24 gennaio 1959 da tutti gli Stati attualmente membri della CEE, tranne l'Italia e il Granducato di Lussemburgo, nonché da sette paesi terzi; l'obiettivo di tale accordo è di garantire la preservazione delle risorse ittiche e lo sfruttamento razionale delle zone di pesca dell'Atlantico del Nord-Est e delle acque adiacenti, che rivestono un interesse comune per gli Stati contraenti.

4 A norma dell'art. 7, n. 1, lett. a)-f), della Convenzione, la commissione per la pesca nell'Atlantico del Nord-Est — organo comune degli Stati contraenti istituito dalla Convenzione — può formulare raccomandazioni all'indirizzo degli Stati contraenti in merito a determinati provvedimenti miranti alla realizzazione degli obiettivi della Convenzione.

5 Con decisione adottata nel maggio 1970 ed entrata in vigore il 4 giugno 1974 secondo la procedura contemplata dall'art. 7, n. 2, la norma suddetta è stata integrata con le disposizioni di cui sub g) e h), che autorizzano detta Commissione a formulare raccomandazioni per l'adozione di provvedimenti intesi a disciplinare sia la quantità complessiva delle catture e il volume dell'attività alieutica durante un dato periodo, sia la ripartizione di tale quantità e di tale volume fra gli Stati contraenti.

6 In forza dell'art. 8 della Convenzione, gli Stati contraenti sono tenuti ad uniformarsi alle raccomandazioni di cui sopra ove esse siano state adottate a maggioranza di almeno due terzi delle delegazioni presenti e votanti; ciascuno Stato, tuttavia, può sottrarsi a tale obbligo facendo opposizione entro un dato termine.

7 Avvalendosi dei poteri conferitile dall'art. 7, lett. g) e h), la suddetta Commissione formulava una raccomandazione — che acquistava efficacia vincolante nel novembre 1974, in conformità all'art. 8 — concernente la pesca della sogliola e della passera nelle zone di mare contemplate dalla Convenzione. Tale raccomandazione fissava quote complessive di cattura per il 1975 ripartendole fra gli Stati contraenti e vietava l'esercizio della pesca, mediante battelli di stazza e di potenza superiori a determinati limiti, entro una zona «costiera» di dodici miglia.

8 Gli imputati nelle cause principali sono accusati di aver violato la normativa emanata dalle autorità olandesi per l'attuazione di detta raccomandazione e che vieta, per determinati periodi:

— di riportare a terra, su imbarcazioni recanti determinati numeri di matricola, quantitativi di sogliole eccedenti un dato limite;

— di pescare la sogliola o la passera di mare nella suddetta zona di dodici miglia mediante battelli di stazza e potenza superiori a determinati valori.

9 Con le prime tre questioni, i giudici di rinvio chiedono in sostanza alla Corte di accertare:

— se, per quanto concerne le relazioni con i paesi terzi, la competenza ad assumere obblighi come quelli sopra descritti spetti esclusivamente alla Comunità;

— se, per quanto riguarda l'ordinamento comunitario, i provvedimenti nazionali quali quelli emanati dai Paesi Bassi — e designati in appresso con l'espressione «fissazione di quote di cattura» — siano compatibili con il diritto della Comunità, tenuto conto sia della ripartizione delle competenze fra la Comunità e gli Stati membri, sia del divieto di pregiudicare gli obiettivi o il funzionamento della normativa comunitaria in materia di pesca, sia, infine, del divieto di misure aventi effetto equivalente ad una restrizione quantitativa negli scambi fra gli Stati membri.

10/11 La quarta questione mira ad accertare se gli artt. 30, 31 e 34 del trattato, che sanciscono quest'ultimo divieto, abbiano efficacia diretta nell'ordinamento giuridico degli Stati membri. È opportuno esaminare tali questioni nell'ordine sopra indicato.

I — Sulle rispettive competenze esterne della Comunità e degli Stati membri

12/14 La seconda questione dei giudici nazionali concerne «la competenza per stipulare accordi». Va però precisato che i provvedimenti nazionali di cui trattasi sono stati adottati per l'adempimento degli obblighi risultanti da una raccomandazione vincolante della commissione per la pesca, cioè da un atto emanato da un organo internazionale. La questione in esame va pertanto intesa nel senso che essa concerne la competenza della Comunità e degli Stati membri a cooperare, per quanto concerne la fissazione di quote di cattura, all'elaborazione delle decisioni di un siffatto organo e ad assumere impegni internazionali in tale ambito.

15 1) Per risolvere la questione è opportuno, in primo luogo, accertare se la Comunità abbia il potere di assumere siffatti impegni internazionali.

16 In mancanza di norme del trattato che autorizzino espressamente la Comunità ad assumere impegni internazionali nel settore della preservazione delle risorse biologiche del mare, si deve aver riguardo alle norme comunitarie che disciplinano in generale le relazioni esterne della Comunità.

17/18 L'art. 210 stabilisce che «la Comunità ha personalità giuridica». Questa norma, che apre la parte sesta del trattato dedicata alle «disposizioni generali e finali», implica che, nelle relazioni esterne, la Comunità può assumere impegni internazionali per l'intera gamma degli obiettivi enunciati nella prima parte del trattato, di cui la sesta costituisce la prosecuzione.

19/20 Onde accertare, in un caso determinato, se la Comunità sia competente ad assumere impegni internazionali, si deve tener conto sia del diritto comunitario nel suo complesso, sia delle singole disposizioni. Detta competenza non deve essere in ogni caso espressamente prevista dal trattato, ma può desumersi anche, implicitamente, da altre disposizioni del trattato, dall'Atto di adesione e da atti emanati, in forza di tali disposizioni, dalle istituzioni comunitarie.

21/22 L'art. 3, lett. d), menziona in particolare, fra gli obiettivi della Comunità, l'instaurazione di una politica comune nel settore dell'agricoltura. In forza del combinato disposto dell'art. 38, n. 3, e dell'allegato II del trattato, i prodotti della pesca sono soggetti alla disciplina degli artt. 39-46, relativi all'agricoltura.

23/25 L'art. 39 stabilisce che la politica agricola comune mira, fra l'altro, ad assicurare lo sviluppo razionale della produzione» e a «garantire la sicurezza degli approvvigionamenti». A norma dell'art. 40, nn. 1, 2 e 3, la Comunità deve istituire, non oltre la scadenza del periodo transitorio, un'organizzazione comune dei mercati agricoli che può comprendere tutti i provvedimenti necessari per la realizzazione degli obiettivi indicati dall'art. 39. A tal fine, l'art. 43, n. 2, attribuisce al Consiglio il potere, e gli impone l'obbligo, di emanare regolamenti o direttive e di adottare decisioni.

26 In forza, soprattutto, dell'art. 43 del trattato, il Consiglio ha emanato i regolamenti nn. 2141/70 e 2142/70 sopra citati.

27 Come risulta dall'art. 1 del regolamento n. 2141/70, la politica comune delle strutture instaurata da tale regolamento persegue, fra l'altro, lo scopo di «favorire lo sfruttamento razionale delle risorse biologiche del mare e delle acque interne».

28 In conformità al quarto considerando del regolamento, secondo il quale «deve essere possibile adottare misure comunitarie per salvaguardare le risorse delle acque in questione» — esigenza sottolineata del pari dal penultimo considerando del regolamento n. 2142/70 —, il Consiglio ha il potere nell'ipotesi in cui «l'esercizio della pesca nelle acque marittime degli Stati membri di cui all'art. 2 — cioè delle acque soggette alla sovranità o alla giurisdizione degli Stati membri — «esponga alcune delle loro risorse ai rischi di uno sfruttamento troppo intensivo», di «adottare le misure necessarie per la conservazione di tali risorse».

29 L'art. 102 dell'Atto di adesione, infine, dispone che, al più tardi a decorrere dal sesto anno dopo l'adesione, il Consiglio «determina le condizioni d'esercizio della pesca in vista di assicurare la protezione dei fondali e la conservazione delle risorse biologiche del mare».

30 Dal complesso di tali disposizioni risulta che le istituzioni comunitarie hanno, nell'ambito della Comunità, il potere di emanare qualsiasi provvedimento mirante alla preservazione delle risorse biologiche del mare, ivi comprese la fissazione di quote di cattura e la loro ripartizione fra gli Stati membri.

31 Va precisato che, benché l'art. 5 del regolamento n. 2141/70 si applichi ad una zona di pesca limitata, dall'art. 102 dell'Atto di adesione, dall'art. 1 del suddetto regolamento e dalla stessa natura delle cose emerge tuttavia che la competenza normativa ratione materiae della Comunità si estende del pari — ove un'analoga competenza spetti agli Stati in forza del diritto internazionale pubblico — alla pesca in mare libero.

32/33 La preservazione delle risorse biologiche marine può essere garantita efficacemente e al tempo stesso equamente solo mediante una normativa che vincoli tutti gli Stati interessati, compresi i paesi terzi. Così stando le cose, deriva dagli stessi obblighi e poteri imposti e, rispettivamente, attribuiti dal diritto comunitario, nell'ambito del mercato comune, alle istituzioni della Comunità, che questa ha competenza ad assumere impegni internazionali al fine di preservare le risorse marine.

34 2) Assodato che la Comunità è competente in materia, è necessario ancora accertare se le istituzioni comunitarie abbiano effettivamente assunto le funzioni e gli obblighi derivanti dalla Convenzione e dalle decisioni adottate nel suo ambito.

35/38 A questo proposito deve constatarsi, in primo luogo, che non è stata intrapresa alcuna azione efficace nell'ambito della Convenzione stessa, la quale è stata stipulata in un momento in cui la Comunità non aveva ancora emanato alcun regolamento in materia di pesca marittima. L'eventuale adattamento del processo deliberativo istituito dalla Convenzione presuppone, oltre l'azione della Comunità stessa e degli Stati membri, trattative con le altre parti contraenti. In secondo luogo, i regolamenti vigenti nell'ambito della Comunità si limitano ad attribuire alle istituzioni comunitarie il potere di emanare provvedimenti analoghi a quelli che gli Stati membri interessati si sono impegnati ad adottare — ed hanno effettivamente adottato — nell'ambito della Convenzione; le autorità comunitarie, tuttavia, non si sono finora avvalse di tale potere. Tale situazione è all'origine dell'art. 102 dell'Atto di adesione, il quale affronta il problema della protezione dei fondali e della preservazione delle risorse biologiche marine, ponendo le basi per la sua definitiva soluzione cui sono chiamati a cooperare i nuovi Stati membri, per i quali, data la loro situazione geografica, la pesca rappresenta un settore economico di primaria importanza.

39 Pertanto, poiché la Comunità non ha ancora esercitato appieno le sue funzioni in materia, le questioni in esame vanno risolte nel senso che, all'epoca

dei fatti che sono all'origine dei procedimenti promossi dinanzi ai giudici nazionali, gli Stati membri avevano competenza ad assumere, nell'ambito della Convenzione sulla pesca nell'Atlantico del Nord-Est, obblighi in relazione alla preservazione delle risorse biologiche marine e quindi avevano il diritto di garantirne l'adempimento nell'ambito del loro ordinamento giuridico.

40 Va però precisato che, innanzitutto, tale competenza degli Stati membri ha solo carattere transitorio e che inoltre gli Stati membri interessati sono già sin d'ora vincolati dagli obblighi comunitari nelle trattative condotte nell'ambito della Convenzione e di altri accordi analoghi.

41 Per quanto concerne il carattere provvisorio della competenza suddetta, va osservato che questa, come discende dalle considerazioni sopra svolte, verrà meno «al più tardi a decorrere dal sesto anno dopo l'adesione», quando cioè il Consiglio dovrà aver emanato, come impostogli dall'art. 102 dell'Atto di adesione, i provvedimenti necessari per la preservazione delle risorse del mare.

42 Quanto agli obblighi che incombono sin d'ora agli Stati membri interessati, occorre sottolineare in primo luogo che ai sensi dell'art. 5 del trattato, «gli Stati membri adottano tutte le misure di carattere generale o particolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal presente trattato ovvero determinati dagli atti delle istituzioni della Comunità», e «facilitano quest'ultima nell'adempimento dei propri compiti».

43 In secondo luogo, l'art. 116 del trattato dispone che «per tutte le questioni che rivestono un interesse particolare per il mercato comune, gli Stati membri, a decorrere dalla fine del periodo transitorio, condurranno unicamente un' azione comune nell'ambito delle organizzazioni internazionali a carattere economico», che la Commissione deve sottoporre al Consiglio proposte relative a tale azione comune, e che il Consiglio è tenuto a pronunciarsi su dette proposte.

44 Dal complesso di tali disposizioni si desume che gli Stati membri aderenti alla Convenzione e ad altri accordi analoghi sono sin d'ora tenuti non solo ad evitare di assumere, nell'ambito di tali accordi, impegni che possano ostacolare la Comunità nell'espletamento del compito assegnatole dall'art. 102 dell'Atto di adesione, ma anche a condurre un'azione comune in seno alla commissione per la pesca.

45 Dalle norme suddette risulta inoltre che, sin dal momento in cui le istituzioni comunitarie avranno messo mano all'attuazione dell'art. 102 summenzionato, e al più tardi entro il termine da questo stabilito, tanto le stesse istituzioni comunitarie, quanto gli Stati membri dovranno utilizzare tutti i mezzi giuridici e politici di cui dispongono per render possibile l'adesione della Comunità alla Convenzione e ad altri accordi similari.

II — Sulla competenza interna degli Stati membri a fissare quote di cattura

46 Per risolvere il problema del se dei provvedimenti quali quelli emanati dalle autorità olandesi siano incompatibili con il diritto comunitario, è necessario accertare innanzitutto se essi mettano in pericolo gli obiettivi o il funzionamento del regime instaurato dai regolamenti nn. 2141/70 e 2142/70, ed inoltre se essi costituiscano una misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa degli scambi intracomunitari.

47 1) Quanto alla prima di tali questioni, va innanzittuto ricordato che anche i regolamenti sopra citati, come pure l'art. 102 dell'Atto di adesione, contemplano l'emanazione di provvedimenti del genere.

48 Inoltre, il Consiglio ha espressamente autorizzato gli Stati membri — nel regolamento n. 811/76, emanato in data successiva a quella dei presenti rinvii pregiudiziali — «a limitare le catture delle loro flotte da pesca», senza per questo ritenere opportuno modificare la normativa concernente la politica delle strutture e l'organizzazione dei mercati contenuta nei regolamenti nn. 2141/70 e 2142/70.

49 Ne consegue che i provvedimenti intesi a limitare la pesca, nonché la possibilità di emanare siffatti provvedimenti, costituiscono parte integrante del sistema globale istituito dai suddetti regolamenti.

50/51 Vero è che siffatte misure possono aver ripercussioni sul funzionamento di altri elementi del sistema, e in particolar modo sul regime dei prezzi; tali ripercussioni, tuttavia, di cui la stessa disciplina comunitaria ha tenuto conto già in partenza, non possono essere assimilate alle perturbazioni — contrarie al diritto comunitario — provocate da provvedimenti nazionali estranei all'oggetto di una normativa comunitaria. Ciò non toglie che l'esistenza dell'organiz-

zazione comune del mercato comporta per gli Stati membri l'obbligo di vegliare a che la disciplina nazionale in materia di limitazione della pesca incida il meno possibile sul funzionamento di detta organizzazione.

52 La questione va pertanto risolta nel senso che gli Stati membri, emanando, allo scopo di preservare le risorse del mare, provvedimenti intesi a limitare l'esercizio della pesca, non pregiudicano gli obiettivi o il funzionamento del regime istituito dai regolamenti nn. 2141/70 e 2142/70.

53 2) Quanto, infine, alla questione del se dei provvedimenti quali quelli emanati dai Paesi Bassi siano illegittimi in quanto misure aventi un effetto equivalente a quello di una restrizione quantitativa, va osservato che il regolamento n. 2142/70 non sancisce espressamente un simile divieto per quanto concerne gli scambi intracomunitari.

54 Tuttavia, dal combinato disposto degli artt. 38-46 e 8, n. 7, del trattato, si evince che detto divieto scaturisce ipso iure, al più tardi dalla scadenza del periodo transitorio, dalle norme del trattato, come del resto è sottolineato nel ventesimo considerando del regolamento n. 2142/70.

55 I provvedimenti interni quali quelli di cui trattasi e il divieto sancito dagli artt. 30 e segg. del trattato concernono due diversi momenti del ciclo economico, cioè la produzione e, rispettivamente, la distribuzione.

56 La soluzione della questione del se le misure che limitano la produzione agricola ostacolino o meno gli scambi fra gli Stati membri dipende dal sistema globale istituito dalla normativa comunitaria di base nel settore interessato e dagli obiettivi perseguiti da tale normativa.

57 A questo proposito, è opportuno tener conto anche della natura e delle condizioni di «produzione» della merce in causa, cioè, per quanto concerne la fattispecie, del pesce.

58 I provvedimenti che mirano alla preservazione del patrimonio ittico mediante la fissazione di quote di cattura e la limitazione del volume dell'attività alieutica, pur limitando la «produzione» a breve termine, hanno per l'appunto lo

scopo di evitare che essa subisca un regresso tale da compromettere seriamente il rifornimento dei consumatori.

59 Pertanto, il fatto che simili provvedimenti comportino, come effetto prossimo, una contrazione del volume degli scambi di pesce fra gli Stati interessati non autorizza a classificarli fra le misure vietate dal trattato; ciò che conta, infatti, è che essi risultano indispensabili per consentire in avvenire lo sfruttamento ottimale e costante delle risorse ittiche.

60 La questione in esame va quindi risolta nel senso che i provvedimenti nazionali che limitano, allo scopo di salvaguardare il patrimonio ittico marino, l'esercizio della pesca non costituiscono misure di effetto equivalente a una restrizione quantitativa degli scambi intracomunitari, vietate dagli artt. 30 e segg. del trattato.

61 La quarta questione risulta priva di oggetto.

Sulle spese

62/63 Le spese sostenute dai governi britannico, danese, italiano e olandese, nonché quelle sopportate dal Consiglio e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale, il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato dinanzi ai giudici nazionali, cui spetta quindi pronunziarsi sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

statuendo sulle questioni sottopostele, con provvedimenti 24 dicembre 1975 e 2 gennaio 1976, dagli Arrondissementsrechtbanken di Zwolle e di Alkmaar, afferma per diritto:

1° All'epoca dei fatti che sono all'origine dei procedimenti promossi dinanzi ai giudici nazionali, gli Stati membri avevano competenza ad assumere, nell'ambito della Convenzione sulla pesca nell'Atlantico del Nord-Est, obblighi in relazione alla

preservazione delle risorse biologiche marine e quindi avevano il diritto di garantirne l'adempimento nell'ambito del loro ordinamento giuridico.

2° Gli Stati membri, emanando, allo scopo di preservare le risorse del mare, provvedimenti intesi a limitare l'esercizio della pesca, non pregiudicano gli obiettivi o il funzionamento del regime istituito dai regolamenti nn. 2141/70 e 2142/70.

3° Simili provvedimenti non costituiscono misure equivalenti a una restrizione quantitativa degli scambi intracomunitari vietate dagli artt. 30 e segg. del trattato.

Lecourt Kutscher O'Keeffe

Mertens De Wilmars Pescatore Sørensen Capotorti

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 14 luglio 1976.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente

R. Lecourt

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE ALBERTO TRABUCCHI DEL 22 GIUGNO 1976

Signor presidente,
signori giudici,

1. Con le domande pregiudiziali rivolte alla Corte nelle presenti cause, le due giurisdizioni olandesi mirano a ottenere elementi utili per potere accertare se le norme nazionali adottate nei Paesi Bassi in applicazione delle raccomandazioni emanate nel novembre 1974 dalla commissione operante nell'ambito della Convenzione sulla pesca nell'Atlantico del Nord-Est (CPANE) siano compatibili con il diritto comunitario, in particolare con le norme del trattato relative all'agricoltura e al divieto di restrizioni quantitative, con i regolamenti del Consiglio n. 2141/70 e 2142/70 concernenti rispettivamente l'attuazione di una politica comune delle strutture e l'organizzazione comune dei mercati nel settore della pesca, e con l'articolo 102 dell'Atto d'adesione il quale prevede la determinazione, ad opera del Consiglio, delle condizioni di esercizio della pesca per assicurare, fra l'altro, la conservazione delle risorse biologiche del mare.

Al fine della conservazione del patrimonio ittico di tale zona di mare, le racco-