zata dall'inazione del Consiglio e dalla permanenza in vigore, in linea di massima, dei provvedimenti di conservazione in atto, gli Stati membri hanno l'obbligo di consultare in modo circostanziato la Commissione e di chiedere lealmente la sua approvazione, nonché il dovere di non adottare provvedimenti nazionali di conservazione in spregio di obiezioni, riserve o condizioni che la Commissione possa formulare.

2. Una condanna penale inflitta in forza di un atto legislativo nazionale dichiarato incompatibile col diritto comunitario è anch'essa incompatibile con questo diritto. Lo Stato membro interessato deve invece garantire l'osservanza delle norme che abbia adottato in conformità ai suoi obblighi comunitari.

3. Le norme comunitarie di diritto sostanziale vanno interpretate, onde garantire l'osservanza dei principi della certezza del diritto e del legittimo affidamento, nel senso che se riguardano situazioni createsi anteriormente alla loro entrata in vigore solo qualora dalla lettera, dallo scopo o dallo spirito di esse si desuma chiaramente che deve essere loro attribuita un'efficacia del genere.

4. Né il regolamento del Consiglio n. 2527/80, che contempla determinati provvedimenti tecnici di conservazione delle risorse della pesca, né i successivi regolamenti di proroga sono dotati di efficacia retroattiva.

Nel procedimento 21/81,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, dalla Rechtbank van eerste aanleg di Bruges, nella causa dinanzi ad essa pendente tra

PUBBLICO MINISTERO

e

1. DANIËL BOUT,

2. BVI BOUT EN ZONEN, di Kortgene, Paesi Bassi,

domanda vertente sull'interpretazione del regolamento del Consiglio 30 settembre 1980, n. 2527, recante misure tecniche per la conservazione del patrimonio ittico (GU n. L 258, pag. 1) e sulla conformità col diritto comunitario dei provvedimenti adottati col regio decreto belga 23 aprile 1979, intesi a prevenire l'esaurimento delle riserve di pesci, di crostacei e di molluschi nella zona di pesca belga, nella versione modificata dal regio decreto 20 dicembre 1979 recante analoghi provvedimenti temporanei nel Mare del Nord,

LA CORTE,

composta dai signori J. Mertens de Wilmars, presidente, G. Bosco, A. Touffait e O. Due, presidenti di Sezione, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, T. Koopmans, U. Everling, A. Chloros e F. Grévisse, giudici,

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

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

I fatti della causa, lo svolgimento del procedimento, nonché le osservazioni presentate a norma dell'art. 20 dello Statuto della Corte di giustizia CEE, possono riassumersi come segue:

I — Gli antefatti e la fase scritta

Il 20 ottobre 1970 il Consiglio delle Comunità ha adottato, in applicazione degli artt. 42 e 43 del Trattato CEE, il regolamento n. 2141 relativo all'attuazione di una politica comune delle strutture nel settore della pesca (GU n. L 236, pag. 1) ed il regolamento n. 2142 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca (GU n. L 236, pag. 5).

L'atto relativo alle condizioni di adesione ed alle modifiche dei Trattati, allegato al «Trattato d'adesione» del 22 gennaio 1972, contiene negli artt. 98-103 disposizioni riguardanti la pesca. In particolare, l'art. 102 stabilisce che il Consiglio, pronunciandosi su proposta della Commissione, determina, al più tardi dal sesto anno dopo l'adesione, le condizioni di esercizio della pesca onde garantire la protezione dei fondali e la conservazione delle risorse biologiche del mare.

Il 19 gennaio 1976, il Consiglio ha adottato il regolamento n. 100/76, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca (GU n. L 20, pag. 1) nonché il regolamento n. 101/76, relativo all'attuazione di una politica comune delle strutture nel settore della pesca (GU n. L 20, pag. 19). Il primo dei suddetti regolamenti abroga il regolamento n. 2142/70, il secondo abroga il regolamento n. 2141/70.

L'art. 4 del regolamento n. 101/76 stabilisce che

«Qualora l'esercizio della pesca nelle acque marittime degli Stati membri di cui all'art. 2 esponga alcune delle loro ri-

sorse ai rischi di uno sfruttamento troppo intensivo, il Consiglio, che delibera su proposta della Commissione secondo la procedura di cui all'art. 43, paragrafo 2, del Trattato, può adottare le misure necessarie per la conservazione di tali risorse.

Dette misure possono comprendere, in particolare restrizioni riguardo alla pesca di alcune specie, a zone, periodi, metodi e strumenti di pesca».

Durante la sessione svoltasi all'Aia il 30 ottobre 1976, il Consiglio approvava — e poi adottava formalmente il 3 novembre 1976 — una risoluzione con cui si conveniva che gli Stati membri, mediante un'azione concertata, avrebbero esteso — dal 1° gennaio 1977 — i limiti delle loro zone di pesca a 200 miglia dalla loro costa prospiciente il Mare del Nord e l'Atlantico settentrionale.

Il Consiglio, nella stessa occasione, esprimeva il proprio assenso (Allegato VI alla risoluzione) circa una dichiarazione della Commissione del seguente tenore:

«In attesa dell'applicazione delle misure comunitarie in materia di conservazione delle risorse, attualmente in corso di elaborazione, gli Stati membri non adottano misure unilaterali di conervazione delle risorse.

Tuttavia, se non si dovesse pervenire ad un accordo in seno alle commissioni internazionali della pesca per l'anno 1977 e se in seguito non potessero essere adottate immediatamente misure comunitarie autonome, gli Stati membri potrebbero prendere, a titolo conservativo e in modo non discriminatorio, le misure atte ad assicurare la protezione delle risorse situate nelle zone di pesca che costeggiano le loro rive.

Prima di prendere tali misure, lo Stato membro in questione cercherà di ottenere l'approvazione della Commissione che dovrà essere consultata in tutte le fasi di tali procedure.

Siffatte eventuali misure lasciano impregiudicati gli orientamenti che saranno adottati per l'applicazione delle disposizioni di carattere comunitario in materia di conservazione delle risorse».

Mentre, il 18 febbraio 1977, il Consiglio adottava il regolamento n. 350, che definisce alcune misure interinali di conservazione e di gestione delle risorse ittiche (GU n. L 48, pag. 28), per il 1978 era necessario valersi della facoltà prevista dal 2° comma dell'allegato VI alla Risoluzione dell'Aia, secondo cui gli Stati sono autorizzati, in assenza di provvedimenti comunitari autonomi, ad adottare adeguate misure.

Allorché, nel dicembre 1978, alla scadenza del periodo transitorio di cui all'art. 102 dell'Atto di adesione, si rendeva conto che non sarebbe riuscito ad adottare nei termini previsti le misure di conservazione necessarie per il 1979, il Consiglio decideva, il 19 dicembre 1978, che

«1. ...

2. Per quanto riguarda le misure tecniche di conservazione e di controllo delle risorse ittiche, gli Stati membri applicano le stesse misure già messe in atto il 3 novembre 1976, nonché altre misure adottate in conformità alle procedure ed ai criteri di cui all'Allegato VI alla Risoluzione del Consiglio del 3 novembre 1976».

Il regime così definito è stato ripetutamente prorogato, di 3 mesi ogni volta, con decisioni del Consiglio adottate rispettivamente il 9 aprile 1979 (GU n. L 93, pag. 40), il 25 giugno 1979 (GU n. L 161, pag. 46), il 29 ottobre 1979 (GU n. L 277, pag. 10), il 3 dicembre 1979

(GU n. L 312, pag. 31) ed il 26 marzo 1980 (GU n. L 84, pag. 41).

In attuazione delle suddette decisioni del Consiglio, il Governo belga stabiliva, con regio decreto 23 aprile 1979, provvedimenti intesi a prevenire l'esaurimento delle riserve di pesci, di crostacei e di molluschi nella zona di pesca belga. Tali provvedimenti, che nella fattispecie consistono nel vietare la pesca con reti a strascico, e la pesca di sogliole, passere o merluzzi anche mediante altri strumenti di pesca, nelle acque territoriali, con un natante di stazza lorda superiore a 50 t, venivano approvati dalla Commissione il 12 luglio 1976 (GU 1980, n. C 133, pag. 2). Con regio decreto 20 dicembre 1979, il Governo belga stabiliva provvedimenti temporanei intesi a prevenire l'esaurimento delle riserve di pesci, di crostacei e di molluschi nel Mare del Nord, che modificavano il decreto sopraccitato relativamente alla dimensione minima delle maglie delle reti in ritorto composto che passava da 75 a 80 mm. Tale provvedimento non veniva sottoposto all'approvazione della Commissione.

Infine, il regolamento del Consiglio 30 settembre 1980, n. 2527, che istituisce determinate misure teniche per la conservazione delle risorse della pesca (GU n. L 258, pag. 1), entrato in vigore il 1° ottobre successivo, aumentava il tonnellaggio minimo a 70 t e stabiliva in 75 mm la dimensione minima delle maglie delle reti in ritorto composto.

Nel frattempo, il peschereccio «Christina» stazzante 67 tonnellate lorde e battente bandiera olandese, pescava, il 7 maggio 1980, sogliole, passere e merluzzi nelle acque territoriali belghe con una rete in ritorto composto le cui maglie erano larghe all'incirca 79 mm.

Nell'ambito del procedimento penale contro il comandante del peschereccio e la società proprietaria, la Rechtbank van eerste aanleg di Bruges ha chiesto alla Corte, con ordinanza 19 gennaio 1981, di dichiarare:

«1. Se, all'epoca dei fatti di cui è causa, gli Stati membri avessero ancora il potere di adottare provvedimenti per limitare la pesca, quali il regio decreto 23 aprile 1979, recante provvedimenti intesi a proteggere le scorte ittiche e le scorte di crostacei e di molluschi nella zona di pesca belga (Belg. Staatsblad del 15. 5. 1979) e potessero garantirne l'osservanza nel territorio sottoposto alla loro giurisdizione, tenuto conto degli artt. 30, 34, 38-47 del Trattato CEE in data 25 marzo 1957, dell'art. 102 dell'atto di adesione e dei regolamenti CEE nn. 100/76 e 101/76, relativi all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e, rispettivamente, all'attuazione di una politica comune delle strutture nel settore della pesca (GU n. 20/1976).

2. Se si possa attribuire effetto retroattivo al regolamento n. 2527/80, che istituisce misure tecniche per la conservazione delle risorse della pesca, o ad eventuali successivi regolamenti che disciplinano la stessa materia».

Conformemente all'art. 20 del protocollo sullo Statuto della Corte di giustizia, hanno presentato osservazioni il Governo belga, rappresentato dal sig. W. Collins, direttore amministrativo presso il Ministero degli affari esteri, e la Commissione rappresentata dal sig. H.

Bronkhorst, membro del suo ufficio legale, in qualità di agente.

II — Le osservazioni scritte

A — Sulla prima questione

Il *Governo belga* ritiene che all'epoca dei fatti gli Stati membri erano competenti ad adottare provvedimenti come quelli stabiliti dal regio decreto 23 aprile 1979. In proposito, esso si basa sulla suddetta decisione del Consiglio 9 aprile 1979, n. 79/383, e sottolinea inoltre che la Commissione, con l'approvazione data il 12 luglio 1979, ha constatato che il provvedimento era conforme alla decisione, ancora in vigore, nella versione della decisione del Consiglio 26 marzo 1980, n. 80/365, all'epoca dei fatti (7 maggio 1980).

La *Commissione* afferma che, dopo la scadenza del termine di cui all'art. 102 dell'Atto di adesione (31 dicembre 1978), gli Stati membri non hanno più la facoltà di adottare misure di conservazione, benché la stessa Commissione possa a ciò autorizzarli. Di conseguenza, il regio decreto 23 aprile 1979 che è stato presentato alla Commissione, ed è stato da questa approvato, è conforme alle prescrizioni del diritto comunitario, mentre il regio decreto 20 dicembre 1979, che non lo è stato, sarebbe in contrasto col diritto comunitario.

B — Sulla seconda questione

Il *Governo belga* e la *Commissione* concordano nel sostenere che non si può applicare, con efficacia retroattiva, un regolamento che fissa esso stesso la propria entrata in vigore al 1° ottobre 1980 e che non contiene alcun'altra norma in proposito.

III — La fase orale del procedimento

La Corte ha invitato le parti ad aggiornare, in udienza, le loro osservazioni alla luce della sentenza 5 maggio 1981 (causa 804/79, Commissione c/ Regno Unito, non ancora pubblicata).

All'udienza del 29 settembre 1981, la Commissione, rappresentata dal sig. J. F. Verstrynge, membro del suo ufficio legale, in qualità di agente, ha svolto osservazioni orali.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza dell'11 novembre 1981.

In diritto

1 Con sentenza 19 gennaio 1981, pervenuta in cancelleria il 5 febbraio successivo, la Rechtbank van eerste aanleg di Bruges ha sottoposto a questa Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, due questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione — con riguardo ai provvedimenti belgi adottati nel settore — dell'art. 102 dell'Atto 22 gennaio 1972, relativo alle condizioni di adesione ed alle modifiche dei Trattati, nonché del regolamento 30 settembre 1980, n. 2527, che istituisce misure tecniche per la conservazione delle risorse della pesca (GU n. L 258, pag. 1).

2 Tali questioni sono sorte nell'ambito di un procedimento penale a carico del comandante del peschereccio olandese «Christina», sig. Daniel Bout, per trasgressione, tra l'altro, del regio decreto belga 23 aprile 1979, che stabilisce provvedimenti intesi a prevenire l'esaurimento delle riserve di pesci, di crostacei e di molluschi nella zona di pesca belga (Moniteur belge del 15 maggio 1979, pag. 5791), modificato dal regio decreto 20 dicembre 1979, recante analoghi provvedimenti temporanei per il Mare del Nord (Moniteur belge del 29 febbraio 1980, pag. 2566). Il primo di questi decreti, quello del 23 aprile 1979, vietava, fra l'altro, la pesca di sogliole, passere e merluzzi, nelle acque territoriali belghe, con pescherecci stazzanti oltre 50 tonnellate lorde, nonché l'impiego di una rete in ritorto composto con maglie di dimensione inferiore ai 75 mm. Il secondo, del 20 dicembre 1979, aumentava la dimensione minima delle maglie da 75 a 80 mm.

3 Il 7 maggio 1980, il peschereccio «Christina», stazzante 67 tonnellate lorde, pescava sogliole, passere e merluzzi, nelle acque territoriali belghe, con una rete in ritorto composto le cui maglie erano di larghezza superiore ai 75 mm, ma inferiore agli 80 mm.

4 Nel corso del procedimento penale, l'imputato ha sostenuto che il summenzionato regolamento del Consiglio 30 settembre 1980, n. 2527, entrato in vigore il 1° ottobre successivo, recava disposizioni a lui più favorevoli, in quanto aveva portato il tonnellaggio minimo a 70 t e stabilito la dimensione minima delle maglie delle reti in ritorto composto in 75 mm. Ritenendo necessaria una pronunzia della Corte non soltanto ai fini della decisione del caso di specie, ma soprattutto per valutare la compatibilità dei suddetti provvedimenti belgi con il diritto comunitario, la Rechtbank ha chiesto a questa Corte di dichiarare:

«1. Se, all'epoca dei fatti di cui è causa, gli Stati membri avessero ancora il potere di adottare provvedimenti per limitare la pesca, quali il regio decreto 23 aprile 1979, recante provvedimenti intesi a proteggere le scorte ittiche e le scorte di crostacei e di molluschi nella zona di pesca belga (Belg. Staatsblad del 15. 5. 1979) e potessero garantirne l'osservanza nel territorio sottoposto alla loro giurisdizione, tenuto conto degli artt. 30,

34, 38-47 del Trattato CEE in data 25 marzo 1957, dell'art. 102 dell'atto di adesione e dei regolamenti CEE nn. 100/76 e 101/76, relativi all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e, rispettivamente, all'attuazione di una politica comune delle strutture nel settore della pesca (GU n. 20/1976).

2. Se si possa attribuire effetto retroattivo al regolamento n. 2527/80, che istituisce misure tecniche per la conservazione delle risorse della pesca, o ad eventuali successivi regolamenti che disciplinano la stessa materia».

Sulla prima questione

5 Con la prima questione si domanda se, dopo il 31 dicembre 1978, gli Stati membri avessero ancora la facoltà di adottare provvedimenti di conservazione nel settore della pesca, come quelli contemplati dai regi decreti belgi in questione.

6 Come la Corte ha già dichiarato nella sentenza 5 maggio 1981 (causa 804/79, Commissione c/ Regno Unito, non ancora pubblicata), la competenza ad adottare, nell'ambito della politica comune della pesca, i provvedimenti destinati alla conservazione delle risorse ittiche, è passata dal 1° gennaio 1979, alla scadenza del periodo transitorio contemplato dall'art. 102 dell'Atto d'adesione, pienamente e definitivamente alla Comunità, di modo che gli Stati membri, a partire da quella data, non hanno più diritto di esercitare una competenza autonoma nella materia in questione, e possono ormai agire soltanto in mancanza di un'adeguata azione del Consiglio e soltanto in veste di gestori dell'interesse comune.

7 Di conseguenza, la Corte ha dichiarato che, in una situazione caratterizzata dall'inazione del Consiglio e dalla permanenza in vigore, in linea di massima, dei provvedimenti di conservazione in atto, gli Stati membri hanno non soltanto l'obbligo di consultare in modo circostanziato la Commissione e di chiedere lealmente la sua approvazione, ma anche il dovere di non adottare provvedimenti nazionali di conservazione in spregio di obiezioni, riserve o condizioni che la Commissione possa formulare.

8 Per quanto riguarda il regio decreto belga 23 aprile 1979, dalla comunicazione della Commissione, pubblicata nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee del 4 giugno 1980, n. C 133, pag. 2, risulta che tale decreto è stato notificato alla Commissione il 12 gennaio ed il 6 aprile 1979 ed è stato da essa approvato il 12 luglio 1979. Pertanto, tale decreto è stato adottato in conformità ai suddetti obblighi degli Stati membri.

9 Per contro, dalle informazioni fornite dalla Commissione, risulta che il regio decreto 20 dicembre 1979 non ha costituito oggetto di alcuna consultazione. Un provvedimento adottato in siffatte condizioni non è conforme ai predetti obblighi.

10 Il giudice proponente chiede inoltre se gli Stati membri fossero autorizzati a garantire l'osservanza di siffatte norme nazionali nell'ambito della loro giurisdizione.

11 In proposito, la Corte ha già dichiarato, da ultimo nella sentenza 16 dicembre 1981 (causa 269/80, Tymen, non ancora pubblicata), che una condanna penale inflitta in forza di un atto legislativo nazionale dichiarato incompatibile col diritto comunitario è anch'essa incompatibile con questo diritto. Lo Stato membro deve invece garantire, nell'ambito della sua giurisdizione, l'osservanza delle norme adottate in conformità ai suoi obblighi comunitari.

12 Si deve quindi risolvere la prima questione nel senso che, dopo la scadenza del periodo contemplato dall'art. 102 dell'Atto di adesione, gli Stati membri non hanno il potere di adottare, senza aver previamente consultato in maniera adeguata la Commissione, oppure in spregio di obiezioni, riserve o condizioni da questa formulate, provvedimenti di conservazione in materia di pesca come quelli contenuti nei regi decreti belgi 23 aprile e 20 dicembre 1979 che stabiliscono misure volte a prevenire l'esaurimento delle riserve di pesci, di crostacei e di molluschi; gli Stati membri non sono nemmeno autorizzati a garantire, nell'ambito della propria giurisdizione, l'osservanza di tali provvedimenti, se questi non sono stati adottati in conformità ai suddetti obblighi.

Sulla seconda questione

13 Con la seconda questione si vuole sapere se il summenzionato regolamento n. 2527/80 possa interpretarsi nel senso ch'esso ha efficacia retroattiva. In proposito si deve ricordare che, secondo la sua costante giurisprudenza, la Corte ha da ultimo confermato nella sentenza 12 novembre 1981 (causa riunite 212-21/80, Salumi e a., non ancora pubblicata) che, onde garantire l'osservanza dei principi della certezza del diritto e del legittimo affidamento, le norme comunitarie di diritto sostanziale si possono applicare a situazioni createsi anteriormente alla loro entrata in vigore soltanto in quanto dalla lettera, dallo scopo o dallo spirito di tali norme risulti espressamente che dev'essere loro attribuita efficacia retroattiva.

14 Il regolamento n. 2527/80 è entrato in vigore, a norma del suo art. 22, il 1° ottobre 1980. Nessun elemento del suddetto regolamento né dei successivi regolamenti di proroga della sua efficacia consente di ritenere ch'esso miri a disciplinare fatti anteriori a tale data.

15 La seconda questione va quindi risolta nel senso che né il regolamento del Consiglio 30 settembre 1980, n. 2527, che istituisce misure tecniche per la conservazione delle risorse della pesca, né i successivi regolamenti di proroga sono dotati di efficacia retroattiva.

Sulle spese

16 Le spese sostenute dal Governo belga e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione; nei confronti dell'imputato nella causa principale, il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, al quale spetta quindi pronunziarsi sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunziandosi sulle questioni sottopostele dalla Rechtbank van eerste aanleg di Bruges con ordinanza 19 gennaio 1981, dichiara:

1° **Dopo la scadenza del periodo contemplato dall'art. 102 dell'Atto d'adesione, gli Stati membri non hanno il potere di adottare, senza aver previamente consultato in maniera adeguata la Commissione, oppure in spregio di obiezioni, riserve o condizioni da questa formulate, provvedimenti di conservazione in materia di pesca come quelli contenuti nei regi decreti belgi 23 aprile e 20 dicembre 1979 che stabiliscono misure volte a prevenire l'esaurimento delle riserve di pesci, di crostacei e di molluschi; gli Stati membri non sono nemmeno autorizzati a garantire, nell'ambito della propria giurisdizione, l'osservanza di tali provvedimenti, se questi non sono stati adottati in conformità ai suddetti obblighi.**

2° **Né il regolamento del Consiglio 30 settembre 1980, n. 2527, che istituisce misure tecniche par la conservazione delle risorse della pesca, né i successivi regolamenti di proroga sono dotati di efficacia retroattiva.**

Mertens de Wilmars Bosco Touffait

Due Pescatore Mackenzie Stuart O'Keeffe

Koopmans Everling Chloros Grévisse

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 10 febbraio 1982.

Il cancelliere

P. Heim

Il presidente

J. Mertens de Wilmars