Nel procedimento 88/77,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta a questa Corte, in forza dell'art. 177 del Trattato CEE, dalla District Court della circoscrizione di Cork City (Irlanda) nella causa dinanzi ad essa pendente fra

MINISTRO DELLA PESCA

e

C. A. SCHONENBERG, PETER STAM, NICO DE NIET, ARIE HOFLAND, J. V. RIJN, J. M. PLUG, HUIBERIUS R. PLUG, J. M. BAL, C. ZWAN e PETER C. HAASNOOT, capitani di battelli da pesca olandesi,

domanda vertente sull'interpretazione dell'art. 7 del Trattato CEE, degli artt. 2 e 4 del regolamento del Consiglio 19 gennaio 1976, n. 101, relativo all'attuazione di una politica comune delle strutture nel settore della pesca, e degli artt. 100-103 del «Trattato di adesione» 22 gennaio 1972, con riguardo a due decreti del Ministro irlandese della pesca, emessi in data 16 febbraio 1977 e relativi alla pesca marittima («Sea Fisheries [Conservation and Rational Exploitation] Orders 1977»),

LA CORTE,

composta dai signori: H. Kutscher, presidente; M. Sørensen e G. Bosco, presidenti di sezione; A. M. Donner, P. Pescatore, A. J. Mackenzie Stuart e A. O'Keeffe, giudici;

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

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

I fatti che hanno dato origine alla controversia, le varie fasi del procedimento e le osservazioni presentate in forza dell'art. 20 del protocollo sullo Statuto (CEE) della Corte di giustizia si possono riassumere come segue:

I — La fase scritta del procedimento

In Irlanda, l'art. 35 del «Fisheries (Amendment) Act 1962» attribuisce al Ministro della pesca taluni poteri in

materia di conservazione e gestione delle risorse ittiche. Esso dispone, in particolare, che:

«Il Ministro, qualora — con riferimento ad un accordo internazionale cui lo Stato partecipa — sia persuaso che ciò è necessario, può, con decreto, adottare i provvedimenti che ritiene opportuni per la conservazione del patrimonio ittico e per lo sfruttamento razionale delle zone pescose.»

Le contravvenzioni ad un siffatto decreto ministeriale sono punite con pena pecuniaria fino ad un massimo di 100 £; ad esse si applicano le disposizioni del capo IV della parte XIII del «Fisheries (Consolidation) Act 1959» (testo unico sulla pesca). Alla condanna consegue, a norma di legge, la confisca degli attrezzi usati e del pesce pescato in frode.

Dei poteri attribuitigli da detto articolo il Ministro irlandese della pesca si valeva con due decreti in data 16 febbraio 1977.

Il primo, «Sea Fisheries (Conservation and Rational Exploitation) Order 1977» [decreto del 1977 sulla conservazione e sullo sfruttamento razionale delle zone di pesca marittima], vieta ai battelli da pesca di entrare e di rimanere, nonché di pescare, in una zona marittima compresa nella zona di pesca esclusiva dello Stato irlandese delimitata dal parallelo di 56° e 30' di latitudine nord, dal meridiano di 12° di longitudine ovest e dal parallelo di 50° e 30' di latitudine nord. Esso vieta pure, a chiunque si trovi a bordo di battelli da pesca, di pescare o di cercare di pescare nella detta zona, come pure, ai battelli del genere, di tenere pesce a bordo (a meno che la pesca fosse legale) ovvero di non tenere riposti gli attrezzi da pesca.

Il secondo, «Sea Fisheries (Conservation and Rational Exploitation) (No. 2) Order 1977» [decreto n. 2 del 1977 sulla conservazione e sullo sfruttamento razionale delle zone di pesca marittima], esonera dai suddetti divieti i battelli da pesca la cui lunghezza di registro non ecceda i 33 metri o la cui potenza non superi, complessivamente, i 1 100 CV.

I decreti entravano in vigore il 10 aprile 1977.

Il 29 aprile 1977, dieci pescherecci immatricolati nei Paesi Bassi, che superavano tutti le dimensioni e la potenza ammesse dai decreti irlandesi e che stavano pescando in gruppo, accompagnati da una nave ospedale, a una distanza di 25-28 miglia dalla costa irlandese, a sud della «Old Head of Kinsale», venivano scoperti in un momento in cui erano penetrati per 40-45 miglia entro la zona riservata. Uno dei battelli olandesi, il «VL 89 Monica», del capitano C. A. Schonenberg, veniva abbordato da una nave della «Irish Naval Sea Fisheries Protection», posto sotto sequestro e condotto nel porto di Cork; gli altri 9 battelli si avviavano allora anch'essi a Cork. I capitani dei battelli venivano arrestati; i battelli e i relativi equipaggi venivano trattenuti nelle more del giudizio.

Il 2 maggio 1977, i capitani dei 10 pescherecci olandesi in questione comparivano dinanzi alla District Court di Cork, per rispondere delle imputazioni di ingresso nella zona riservata di cui ai decreti 16 febbraio 1977, nonché pesca, detenzione di pesce a bordo e mancata riposizione degli attrezzi da pesca, in detta zona.

Avendo gli imputati eccepito che i decreti irlandesi erano in contrasto con varie disposizioni di diritto comunitario relative alla pesca, la District Court della circoscrizione di Cork City, con ordinanza 7 luglio 1977, decideva, in forza dell'art. 177 del Trattato CEE, di sospendere il procedimento fino a che la Corte di giustizia non si fosse pronunziata in via pregiudiziale sulle seguenti questioni:

1. Se il diritto comunitario, e in particolare l'art. 7 del Trattato di Roma o

l'art. 2 del regolamento del Consiglio n. 101/76, di per sé considerati o posti in relazione con gli artt. 100 e 101 del Trattato di adesione, vieti all'Irlanda di adottare provvedimenti del genere di quelli contenuti nel «Sea Fisheries (Conservation and Exploitation) Order 1977» (S.I. 1977 n. 38) e/o nel «Sea Fisheries (Conservation and Rational Exploitation) (No. 2) Order 1977» (S.I. 1977 n. 39).

2. Se il diritto comunitario, e in particolare gli artt. 102 e 103 del Trattato di adesione, di per sé considerati o posti in relazione col regolamento (CEE) del Consiglio n. 101/76, art. 4, vieti all'Irlanda di adottare provvedimenti del genere di quelli contenuti nel «Sea Fisheries (Conservation and Exploitation) Order 1977» (S.I. 1977 n. 38) e/o nel «Sea Fisheries (Conservation and Rational Exploitation) (No. 2) Order 1977» (S.I. 1977 n. 39).

3. Se la condanna degli imputati da parte di questa Court, per i reati indicati nel secondo allegato della presente, sarebbe incompatibile col diritto comunitario.

L'ordinanza di rinvio è pervenuta in cancelleria il 12 luglio 1977.

Hanno presentato osservazioni scritte, in forza dell'art. 20 del protocollo sullo Statuto (CEE) della Corte di giustizia, la Commissione delle Comunità europee (il 26 agosto 1977), il Governo del Regno dei Paesi Bassi (il 26 settembre), il Governo della Repubblica francese (il 3 ottobre), il sig. C. A. Schonenberg e gli altri imputati nella causa principale (alla stessa data), il Ministro irlandese della pesca (il 12 ottobre 1977).

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

A sua richiesta, tuttavia, il Governo della Repubblica francese e il Governo del Regno dei Paesi Bassi le hanno fornito, prima dell'udienza, talune indicazioni circa gli effetti dei decreti irlandesi sull'industria della pesca in Francia e, rispettivamente, nei Paesi Bassi.

II — Le osservazioni scritte presentate alla Corte

Il *Ministro irlandese della pesca,* che esercita l'accusa nella causa principale, dopo aver riccordato che i problemi giuridici sollevati nel presente procedimento sono molto simili a quelli che costituiscono oggetto della causa 61/77 (Commissione/Irlanda) anch'essa pendente dinanzi alla Corte, sostiene che nessuno dei mezzi dedotti a loro difesa dagli imputati nella causa principale può essere accolto.

a) La tesi secondo cui all'Irlanda, in conformità agli artt. 100 e 101 dell'Atto di adesione, sarebbe vietato di esercitare qualsiasi giurisdizione sulle acque marittime, oltre il limite di 6 o 12 miglia, a seconda dei casi, e nella zona di 200 miglia recentemente istituita è a suo avviso assolutamente insostenibile.

Gli artt. 100 e 101 dell'Atto di adesione, che autorizzano gli Stati membri a limitare l'esercizio della pesca nelle acque soggette alla loro sovranità o giurisdizione, situate entro un limite di 6 o, in taluni casi, di 12 miglia marine, non implicano in alcun modo che le acque soggette alla sovranità o alla giurisdizione degli Stati membri siano soltanto quelle comprese entro detta zona di 6 o di 12 miglia.

Risulta chiaramente dallo stesso tenore letterale dell'art. 100 dell'Atto di adesione («in deroga alle disposizioni dell'art. 2 del regolamento (CEE) n. 2141/70») che detto articolo stabilisce una limitata deroga a norme che incontestabilmente si applicavano al complesso delle acque soggette alla

giurisdizione degli Stati membri originari all'epoca in cui veniva adottato il regolamento. Il limite di 6-12 miglia di cui agli artt. 100 e 101, del quale non si fa cenno in alcun'altra disposizione di diritto comunitario, non ha evidentemente alcun nesso con l'estensione delle acque soggette alla sovranità o alla giurisdizione degli Stati membri.

In conformità alla risoluzione approvata dal Consiglio nella riunione del 30 ottobre 1976 all'Aia, e formalmente adottata il 3 novembre successivo, l'Irlanda ha esteso, con il «Maritime Jurisdiction (Exclusive Fishery Limits) Order 1976» del 22 dicembre 1976, la propria zona di pesca esclusiva, a partire dal 1° gennaio 1977, a 200 miglia dalle linee di base. In vari regolamenti adottati nel corso del 1977 il Consiglio ha tenuto pienamente conto dei provvedimenti di estensione delle zone di pesca degli Stati membri. Nella causa 61/77, né la Commissione, né il Governo del Regno dei Paesi Bassi hanno sostenuto che gli Stati membri, e l'Irlanda in particolare, non avessero giurisdizione, ai sensi del diritto comunitario, sulle acque marittime comprese entro il limite delle 200 miglia; nell'ordinanza emessa d'urgenza nel procedimento 61/77, anche la Corte ha riconosciuto la recente estensione delle zone di pesca esclusiva.

b) Contrariamente a quanto sostenuto dagli imputati nella causa principale, gli artt. 102 e 103 dell'Atto di adesione conferiscono all'Irlanda il potere di adottare provvedimenti destinati alla conservazione delle risorse ittiche, come quelle di cui trattasi nella fattispecie.

Il diritto, spettante a ciascuno Stato membro, di adottare provvedimenti di conservazione adeguati, conformi al diritto comunitario, è stato più volte riconosciuto dalle istituzioni della Comunità, e in particolare dalla Commissione nell'ambito della causa 61/77 e dal Consiglio nel preambolo del regolamento 18 febbraio 1977, n. 350, che definisce alcune misure interinali di conservazione e di gestione delle risorse ittiche (GU n. L 48, pag. 28).

L'art. 4 del regolamento n. 101/76 ha lo stesso tenore dell'art. 5 del regolamento del Consiglio 20 ottobre 1970, n. 2161, relativo all'attuazione di una politica comune delle strutture nel settore della pesca (GU n. L 236, pag. 1); ora, la Corte, nella sentenza 14 luglio 1976, emessa nelle cause riunite 3, 4 e 6/76 (Kramer e altri, Racc. pag. 1279), ha affermato 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».

La competenza degli Stati membri ad adottare adeguati provvedimenti di conservazione è incontestabile; essa sussiste almeno fino a quando sarà stato iniziato il procedimento di cui agli artt. 102 e 103 dell'Atto di adesione.

c) Quanto alla censura relativa al carattere discriminatorio dei decreti irlandesi, vanno considerati i seguenti elementi: l'urgenza e la necessità di provvedimenti adeguati per la conservazione delle risorse ittiche sono universalmente riconosciute; fino a quando sarà istituito un regime comunitario, la competenza ad adottare provvedimenti del genere spetta agli Stati membri; qualsiasi provvedimento ha necessariamente incidenza diversa nei confronti dei vari Stati membri; poiché i provvedimenti irlandesi sono reali ed autentiche misure di conservazione, la loro validità non può essere contestata per l'unico motivo ch'essi producono, per taluni Stati membri, effetti più gravi che per altri; i provvedimenti irlandesi non sono discriminatori, né nella forma né nella sostanza, ed il fatto ch'essi abbiano un'incidenza un poco più grave sull'industria olandese della pesca non deriva da un preteso contenuto discrimina-

torio, bensì dalla circostanza che i loro effetti di conservazione hanno, di per sé, un impatto maggiore sulla flotta da pesca le cui catture in acque irlandesi sono quantitativamente le più importanti.

La validità dei provvedimenti irlandesi va esaminata alla luce della grave situazione che ha giustificato l'adozione e l'attuazione degli stessi, situazione perdurante all'epoca dei fatti sui quali verte la causa principale. L'urgente necessità di provvedimenti di conservazione e i relativi diritti degli Stati membri sono stati riconosciuti dalla Commissione, nelle proposte di regolamento da essa sottoposte al Consiglio in data 3 dicembre 1976, 14 gennaio 1977 e 11 marzo 1977. Poiché, nonostante l'insistenza delle autorità irlandesi, provvedimenti del genere non avevano potuto essere adottati sul piano comunitario, il Ministro irlandese della pesca si era trovato di fronte alla necessità di agire tempestivamente e di prendere provvedimenti che costituissero vere e proprie misure di conservazione, che portassero entro breve termine ad una sicura riduzione dell'attività di pesca, e che potessero entrare rapidamente in vigore ed essere efficacemente applicati da una flotta di guardia di entità notoriamente ridotta. La natura dei provvedimenti prescelti era fondata sulla proposta di regolamento della Commissione del 14 gennaio 1977; per timore che il limite di 85 piedi si risolvesse in un'iniquità nei confronti di taluni pescatori tradizionali, il Governo irlandese, al fine di ridurne l'incidenza, portava tale limite a 33 m (approssimativamente 110 piedi); il suo campo d'applicazione aveva necessariamente dovuto essere esteso al di là della preesistente zona di 12 miglia. I decreti del 16 gennaio 1977, applicati soltanto nell'aprile 1977, sono autentiche, reali e ragionevoli misure di conservazione.

Esse non sono in contrasto con l'art. 2 del regolamento n. 101/76, il quale non si applica ai provvedimenti irlandesi: i suoi effetti riguardano unicamente le acque marittime soggette alla sovranità o alla giurisdizione degli Stati membri alla data della sua emanazione, e non si estendono alle acque marittime poste sotto la sovranità o la giurisdizione dell'Irlanda dopo tale data.

D'altronde, comunque, i suddetti decreti, che costituiscono autentiche misure di conservazione, garantiscono in realtà l'uguaglianza delle condizioni d'accesso a tutti i battelli della Comunità. Essendo accertato che il Governo irlandese aveva il diritto di adottare provvedimenti di conservazione, e che una limitazione delle dimensioni dei battelli era uno strumento adeguato, se non l'unico, a tal fine, il capitano di un singolo peschereccio, o perfino uno Stato membro determinato, non può sostenere che siffatti provvedimenti siano discriminatori semplicemente in quanto, per loro stessa natura, essi abbiano ripercussioni nei suoi confronti.

Il criterio delle dimensioni dei pescherecci ha carattere obiettivo ed è già stato applicato nell'ambito della Convenzione sulla pesca nell'Atlantico del Nord-Est, nonché di talune proposte della stessa Commissione.

I sondaggi statistici effettuati dalla Commissione per provare il carattere discriminatorio dei decreti irlandesi non hanno alcun valore giuridico. È difficile concepire misure di conservazione che possano produrre effetti esattamente analoghi in tutti gli Stati membri; qualsiasi provvedimento ha necessariamente incidenza diversa sulle flotte da pesca di Stati membri diversi. Dei provvedimenti di conservazione applicati in una data zona di mare risentono maggiormente coloro che più di frequente si trovano in detta zona.

Il fatto che la consistenza della flotta da pesca olandese, e in particolare del gruppo di pescherecci che ha tradizionalmente esercitato la propria attività nelle

acque irlandesi, sia stata notevolmente ridotta dal 1975 non è contestato; esso suscita ancor maggiori motivi di inquietudine per la futura conservazione delle risorse ittiche nelle acque irlandesi, in particolare a causa del prevedibile cambiamento d'indirizzo nella politica della pesca e della maggiore concentrazione degli sforzi su imbarcazioni più grandi. I provvedimenti criticati non hanno effetti discriminatori nei confronti dei battelli olandesi in quanto tali; è l'evoluzione subita dall'industria olandese della pesca nel corso degli ultimi due anni che ha contribuito ad acuire la necessità di misure di conservazione, rendendo al tempo stesso detta industria particolarmente vulnerabile a qualsiasi provvedimento serio in questo campo.

d) Le questioni formulate dal giudice a quo dovrebbero essere risolte nel seguente modo:

1. In nessun momento rilevante nella causa attualmente pendente dinanzi alla District Court di Cork City, l'art. 7 del Trattato di Roma o l'art. 2 del regolamento del Consiglio n. 101/76, di per sé considerati o posti in relazione con gli artt. 100 e 101 dell'Atto di adesione, o qualsiasi altra disposizione di diritto comunitario, vietavano all'Irlanda di adottare provvedimenti del genere di quelli contenuti nel «Sea Fisheries (Conservation and Rational Exploitation) Order 1977» (S.I. 1977, n. 38) e/o nel «Sea Fisheries (Conservation and Rational Exploitation) (No. 2) Order 1977» (S.I. 1977, n. 39).

2. In nessun momento rilevante nella causa attualmente pendente dinanzi alla District Court di Cork City, gli artt. 102 e 103 dell'Atto di adesione, di per sé considerati o posti in relazione con l'art. 4 del regolamento del Consiglio n. 101/76, o qualsiasi altra disposizione di diritto comunitario, vietavano all'Irlanda di adottare provvedimenti del genere di quelli contenuti nei suddetti decreti irlandesi.

3. Considerata la soluzione dei due punti precedenti, è superfluo pronunciarsi in via pregiudiziale sul terzo punto sollevato nell'ordinanza di rinvio.

Il *sig. C. A. Schonenberg e gli altri imputati nella causa principale* osservano, in sostanza, quanto segue:

a) La seconda questione, che la logica imporrebbe di trattare per prima, riguarda, essenzialmente, la portata dei poteri mantenuti dagli Stati membri quanto all'adozione di provvedimenti di conservazione nel settore della pesca, materia ormai parzialmente di competenza delle istituzioni comunitarie.

Per decidere in merito al se l'Irlanda disponga, ai sensi del diritto comunitario, del potere di stabilire misure intese alla conservazione ed allo sfruttamento razionale delle riserve ittiche nella sua zona di pesca di 200 miglia, vanno presi in considerazione, in particolare, gli artt. 100, 101, 102 e 103 dell'Atto di adesione, i regolamenti del Consiglio nn. 100/76 e 101/76, la risoluzione del Consiglio, dell'ottobre-novembre 1976, che prevede l'estensione, da parte degli Stati membri, delle rispettive zone di pesca a 200 miglia, nonché le sentenze 31 marzo 1971 (causa 22/70, Commissione/Consiglio; Accordo europeo trasporti su strada, Racc. pag. 263) e 14 luglio 1976 (cause riunite 3, 4 e 6/76, Kramer e altri, Racc. pag. 1279), nelle quali la Corte ha esaminato quale sia l'incidenza del diritto comunitario sul potere degli Stati membri di disciplinare unilateralmente materie costituenti oggetto di norme comuni.

Sul piano dei fatti, vi sono notevoli differenze che caratterizzano il presente procedimento, rispetto alle circostanze della causa Kramer: il Governo irlan-

dese ha agito unilateralmente, non adempiva alcun impegno internazionale e, di fatto, si è opposto tanto al parere della Commissione, quanto a quello degli altri Stati membri; i provvedimenti irlandesi costituiscono una discriminazione, se non manifesta, quanto meno dissimulata, in ragione della nazionalità; essi si applicano per l'appunto nella zona riservata, ai sensi degli artt. 1 e 4 del regolamento n. 101/76, ad un'azione comunitaria; il Governo irlandese, lungi dall'assecondare l'azione della Comunità, ha usurpato funzioni che spettano a quest' ultima; esso non ha semplicemente anticipato i provvedimenti comuni, ma ha agito invece in senso contrario all'atteggiamento assunto dalla Commissione; i provvedimenti irlandesi mancano di qualsiasi base scientifica.

I principi definiti nella causa Kramer non si possono, quindi, applicare automaticamente ai provvedimenti di conservazione adottati dal Governo irlandese.

L'art. 4 del regolamento n. 101/76 vieta, quanto meno, agli Stati membri di intraprendere qualsiasi azione unilaterale di conservazione che impedisca al Consiglio o alla Commissione di assolvere il compito loro attribuito dalla stessa norma. Ora, l'azione unilaterale del Governo irlandese ha reso più difficile il compito del Consiglio e della Commissione sotto tre aspetti: essa può compromettere il successo delle trattative comunitarie intese all'elaborazione di una politica comune nel settore della pesca; a causa del suo carattere discriminatorio, essa può indurre altri Stati membri ad adottare misure di ritorsione; essa può influire sulla posizione della Comunità nei negoziati coi paesi terzi.

Adottando i provvedimenti unilaterali di cui trattasi, il Governo irlandese ha violato l'obbligo impostogli dall'art. 5 del Trattato CEE.

D'altra parte, il metodo seguito dal Governo irlandese (esclusione totale di battelli da pesca che superino determinate dimensioni o eccedano una certa potenza) non ha tenuto conto dell'obbligo, ribadito nella sentenza Kramer, di vegliare a che la disciplina nazionale «incida il meno possibile sul funzionamento» dell'organizzazione comune. Un sistema di quote, impostato su basi scientifiche, avrebbe portato al raggiungimento degli obiettivi di conservazione, pur incidendo in misura minore sull'organizzazione comune, e garantito l'osservanza del procedimento definito nell'allegato VI delle risoluzioni dell'Aia. Con la scelta del criterio delle dimensioni o della potenza, i provvedimenti irlandesi danno luogo a una discriminazione a danno dei battelli importanti, annullando i vantaggi connessi alle economie di scala. D'altronde, per motivi di ordine tecnico, detti provvedimenti non possono, in realtà, contribuire alla realizzazione degli obiettivi di conservazione.

Essi costituiscono inoltre misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative, vietate dagli artt. 30 e segg., e in particolare dall'art. 34, del Trattato CEE; ai sensi della giurisprudenza della Corte, vanno considerati come una «normativa commerciale [atta ad] ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari».

Il regolamento n. 100/76 crea una organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca; talune sue disposizioni riguardano la fase della produzione nella relativa industria. Secondo il ragionamento seguito dalla Corte nella sentenza 30 ottobre 1974 (causa 190/73, Van Haaster, Racc. pag. 1123), i provvedimenti irlandesi dovrebbero essere aboliti in quanto costituenti un regime che ostacola il commercio intracomunitario di prodotti soggetti ad una organizzazione comune di mercato.

Essi non possono essere giustificati neppure in base all'art. 36 del Trattato CEE, il quale, nelle circostanze del caso

di specie, va interpretato restrittivamente e, comunque, dev'essere inteso nel senso che sono autorizzati soltanto i provvedimenti i quali non incidano sul commercio intracomunitario in misura superiore a quanto strettamente necessario per raggiungere l'obiettivo perseguito. Ora, i provvedimenti irlandesi avrebbero potuto raggiungere i loro obiettivi di conservazione, pur avendo minore incidenza sugli scambi intracomunitari, se avessero stabilito un sistema di quote fondato su dati scientifici, ovvero se fosse stato seguito il procedimento di cui all'allegato VI delle risoluzioni dell'Aia.

Il Governo irlandese è venuto meno agli obblighi incombentigli in forza del Trattato CEE, per aver usurpato funzioni comunitarie e reso più difficile la realizzazione degli obiettivi del Trattato; la sua iniziativa è in contrasto col regolamento n. 100/76 e con gli artt. 30 e segg. del Trattato CEE; essa viola inoltre l'art. 4 del regolamento n. 101/76 e l'art. 5 del Trattato CEE. La seconda questione pregiudiziale dovrebbe quindi essere risolta in senso affermativo.

b) I provvedimenti di conservazione adottati dal Governo irlandese sono contrastanti con l'art. 2, n. 1, del regolamento n. 101/76.

Essi danno luogo in sostanza, se non formalmente, a una discriminazione fondata sulla nazionalità e sono, perciò, in diretto contrasto con l'art. 7 del Trattato CEE e con l'art. 2, n. 1, 1° comma, del regolamento n. 101/76.

Detti provvedimenti sono pure direttamente contrastanti con l'art. 2, n. 2, 2° comma, di quest'ultimo regolamento, in quanto non garantiscono la parità delle condizioni di accesso per tutte le navi da pesca dei vari Stati membri.

Quello della parità di trattamento è uno dei principi giuridici fondamentali della Comunità; esso ha efficacia diretta e può essere fatto valere dai cittadini di tutti gli Stati membri. Il divieto di discriminazioni si applica non solo nel caso di provvedimenti espressamente e manifestamente discriminatori, ma anche per qualsiasi forma dissimulata di discriminazione, concretantesi nell'applicazione di criteri distintivi i quali portino, di fatto, allo stesso risultato discriminatorio.

I provvedimenti irlandesi, pur fondati unicamente sul criterio della lunghezza di registro dei battelli e della potenza di motore, mirano ad attuare, e costituiscono in realtà, una discriminazione fondata sulla nazionalità, come è stato ammesso, in una pubblica dichiarazione, dal nuovo Ministro irlandese della pesca; l'economia e la «ratio» dei due decreti in questione confermano che il loro scopo era quello di imporre un divieto assoluto di pesca nella zona di cui trattasi, per concedere poi una deroga a favore dell'intera flotta irlandese.

Se la conservazione delle risorse alieutiche fosse stata lo scopo principale delle misure controverse, il miglior mezzo per raggiungere tale scopo senza attuare discriminazioni fondate sulla nazionalità sarebbe stato, per il Governo irlandese, quello di istituire un sistema di quote ovvero di modificare il «Fishery Order» in conformità alle proposte della Commissione discusse nella sessione tenuta dal Consiglio dal 25 al 27 marzo 1977. Poiché il Governo irlandese si considerava autorizzato ad agire per la tutela degli interessi comunitari in materia di conservazione, il mezzo più idoneo sarebbe stato indubbiamente quello di seguire lo schema per il quale era stato espresso il parere favorevole della Commissione e della stessa Irlanda, nonché di tutti gli altri Stati membri, uno solo escluso. Una siffatta linea di condotta, che prevedesse l'istituzione di quote, avrebbe portato al raggiungimento degli obiettivi di conservazione cui mirava l'Irlanda, senza indurre necessariamente quest'ultima ad

adottare provvedimenti discriminatori con riguardo alla nazionalità.

Sul complesso della flotta irlandese, costituita da 2346 imbarcazioni, soltanto due pescherecci sono colpiti dal divieto di esercitare attività di pesca nelle acque contemplate dai decreti in questione. Le nozioni di discriminazione e di nazionalità vanno intese nel senso che risulta dall'applicazione di criteri sostanziali; non basta una concezione puramente formale; in una disciplina fondata su altri criteri può, di fatto, essere insita una discriminazione relativa alla nazionalità. Ciò avviene, in particolare, qualora l'applicazione di certi criteri distintivi ha come risultato il fatto che, in tutti in casi o nella maggior parte dei casi, i soli ad essere colpiti sono, senza alcuna giustificazione obiettiva, degli stranieri.

Nella fattispecie, la circostanza che il Governo irlandese si sia servito della lunghezza del battello e della potenza del motore come criteri per vietare l'accesso alle acque irlandesi, unitamente a quella per cui soltanto due battelli irlandesi potevano, in base agli stessi criteri, essere eventualmente soggetti al divieto, costituisce in sostanza, una discriminazione fondata sulla nazionalità.

In ogni caso, anche qualora non dessero luogo ad una siffatta discriminazione, i provvedimenti irlandesi sarebbero in contrasto con l'art. 2, n. 1, 2° comma, del regolamento n. 101/76, il quale prevede la parità delle condizioni di accesso e di sfruttamento dei fondali per tutte le navi da pesca degli Stati membri. Questa norma riguarda forme di discriminazione diverse da quelle fondate sulla nazionalità.

La prima questione dovrebbe quindi essere risolta in senso affermativo.

c) In quanto contrastanti col diritto comunitario, i decreti del 16 febbraio 1976 non possono produrre effetti nell'ordinamento irlandese. Qualsiasi condanna inflitta dagli organi giurisdizionali irlandesi in base ai suddetti decreti sarebbe viziata da nullità.

Il *Governo della Repubblica francese* insiste sul carattere comunitario della politica della pesca, il quale risulta dall'art. 38, n. 1, del Trattato CEE. Su tale base, la Comunità ha definito, dapprima coi regolamenti nn. 2141/70 e 2142/70, indi coi regolamenti nn. 100/76 e 101/76, l'organizzazione comune dei mercati e la politica comune delle strutture nel settore della pesca.

a) Per quanto riguarda, più particolarmente, la disciplina relativa all'esercizio delle attività alieutiche, il suo carattere comunitario risulta fra l'altro dall'art. 102 dell'Atto di adesione, dall'allegato I delle risoluzioni dell'Aia, nonché da quanto affermato dalla Corte nella causa Kramer. Da questi testi si desume una duplice considerazione: da un lato, la competenza ad istituire un regime permanente relativo all'esercizio delle attività di pesca spetta alla Comunità come tale (e, ai sensi della costante giurisprudenza della Corte, la competenza comunitaria esclude una competenza concorrente degli Stati membri); dall'altro, alle attività di pesca si applicano le norme generali del mercato comune, e in particolare l'art. 7 del Trattato CEE, che vieta qualsiasi discriminazione effettuata in base alla nazionalità, divieto ribadito, in materia di pesca, dall'art. 2, n. 1, del regolamento n. 101/76 (ora, il principio della parità di trattamento impone un obbligo di risultato, il quale non è escluso dall'apparenza non discriminatoria di un determinato provvedimento).

Ciò non toglie che, nel campo della disciplina delle attività di pesca, si possa tener conto della necessità di preservare le specie e di conservare le risorse del mare, a condizione che i relativi provvedimenti non abbiano l'effetto di favorire i pescatori di uno Stato membro a danno di quelli di altri Stati membri.

b) Considerato lo stato attuale del diritto comunitario, determinato in particolare dalla dichiarazione relativa all'allegato VI delle risoluzioni dell'Aia, la validità dei provvedimenti irlandesi va essenzialmente accertata sotto l'aspetto del loro carattere non discriminatorio e della loro idoneità allo scopo perseguito, da un lato, nonché della loro incidenza sull'attuazione della futura politica comune delle attività di pesca, dall'altro.

— Ai sensi della dichiarazione relativa all'allegato VI delle risoluzioni dell'Aia, i provvedimenti di conservazione che gli Stati membri possono adottare, a titolo di deroga e per l'anno 1977, non devono essere discriminatori. Ora, nelle loro conseguenze pratiche, i provvedimenti irlandesi, sotto l'apparenza di una formale parità di trattamento, hanno effetti discriminatori: numerosi pescatori, cittadini di altri Stati della Comunità, i quali esercitano tradizionalmente la propria attività nelle acque soggette ai provvedimenti in questione, dispongono di battelli che superano le dimensioni e la potenza ivi stabilite; per contro, i pescherecci irlandesi rientrano, nella stragrande maggioranza, nella categoria dei battelli autorizzati a proseguire le loro attività di pesca. Detti provvedimenti hanno, manifestamente, di fatto, carattere discriminatorio; la Corte ha del resto ammesso, nell'ordinanza 22 maggio 1977, emessa d'urgenza nella causa 61/77, che esisteva una forte presunzione in tal senso.

— I regimi riguardanti la conservazione delle risorse alieutiche comprendono, per lo più, provvedimenti che non si risolvono in un semplice divieto di pesca. Perciò, il fatto che i provvedimenti di cui è causa siano adeguati allo scopo perseguito, e cioè atti a garantire la conservazione delle risorse, è quanto meno discutibile.

— La disciplina comunitaria relativa all'esercizio delle attività di pesca costituisce attualmente oggetto d'importanti trattative nell'ambito della Comunità; sono stati già adottati alcuni provvedimenti provvisori da applicare tanto sul piano interno quanto nei rapporti della Comunità con i paesi terzi. Quanto al regime comunitario permanente, relativo all'esercizio delle attività di pesca, esso dev'essere stabilito in conformità alle norme generali di diritto comunitario.

Ora, in sostanza, i provvedimenti irlandesi mirano a pregiudicare l'esito delle future trattative sul regime comunitario e rischiano in tal modo di compromettere la realizzazione di un accordo nell'ambito della Comunità. Inoltre, essi possono avere l'effetto d'incitare gli Stati membri che ritenessero lesi i propri interessi ad adottare analoghi provvedimenti unilaterali. Questo argomento è stato accolto dalla Corte nell'ordinanza 22 maggio 1977.

Qualora provvedimenti unilaterali abbiano in pratica l'effetto di vietare ai battelli da pesca di uno Stato membro l'esercizio della loro tradizionale attività di pesca, è direttamente compromesso il funzionamento dell'organizzazione comune di mercato.

Il *Governo del Regno dei Paesi Bassi* ritiene indispensabile confrontare le circostanze della presente controversia con quelle della causa Kramer, decisa con sentenza 14 luglio 1976.

a) Un primo elemento differenziale risulta dal fatto che la causa Kramer riguardava una limitazione del volume della pesca, concordata sul piano internazionale, nell'ambito di una convenzione, non già decisa unilateralmente, a livello nazionale. Una seconda differenza consiste nel fatto che, dal 1975, le istituzioni comunitarie e gli Stati membri hanno cercato di mettere a punto una politica comune di conserva-

zione delle risorse alieutiche e che, in questo mutato contesto, qualsiasi provvedimento nazionale di limitazione del volume della pesca costituisce un ostacolo molto più grave per la realizzazione e l'attuazione di una siffatta politica; tale pericolo diviene sempre maggiore man mano che si avvicina la data in cui il Consiglio deve aver stabilito misure per assicurare la conservazione delle risorse biologiche del mare, in conformità all'art. 102 dell'Atto di adesione. Un terzo elemento distintivo risiede nel fatto che una disciplina del genere di quella instaurata coi provvedimenti irlandesi non si può ragionevolmente considerare intesa alla preservazione delle risorse del mare: essa non implica, contrariamente a quanto disposto dall'art. 4 del regolamento n. 101/76 ed alla prassi delle organizzazioni internazionali nel settore della pesca, alcuna precisazione riguardo alle specie ittiche, alle zone, ai periodi, ai metodi e agli strumenti di pesca. Una siffatta disciplina non può logicamente procedere da una motivazione di ordine biologico, fondata sulla concreta valutazione dei rischi inerenti ad una pesca eccessiva relativamente a certi fondali ed a certe varietà di pesce.

b) L'incontestabile necessità di un'adeguata tutela delle risorse alieutiche nelle zone soggette ai decreti irlandesi non può giustificare l'adozione di qualsiasi provvedimento per limitare il volume della pesca. Anche qualora sussista, in questo campo, una competenza nazionale parallela a quella comunitaria, si dovrebbe comunque ritenere ch'essa sia limitata a quanto è strettamente necessario per realizzare l'obiettivo comunitario della conservazione delle risorse alieutiche: da una parte, le limitazioni imposte ai pescatori quanto al volume delle catture dovrebbero essere strettamente necessarie al raggiungimento dell'obiettivo comune; dall'altra, l'incidenza del provvedimento nazionale sul funzionamento dell'organizzazione comune del mercato dovrebbe essere minima. Una disciplina relativa al volume della pesca come quella di cui trattasi non risponde ai suddetti criteri. Numerose altre misure possono garantire la tutela delle risorse alieutiche, e meglio si prestano alla realizzazione di tale obiettivo, senza colpire certi battelli da pesca in base a criteri arbitrari. I provvedementi irlandesi, d'altronde, compromettono lo sviluppo razionale della pesca, in quanto escludono da tale attività proprio i pescherecci più moderni. L'ammodernamento della flotta olandese ha avuto luogo per l'appunto in funzione della necessità di operare selettivamente, ottenendo un prodotto di elevato livello qualitativo da destinare all'alimentazione umana; esso ha consentito inoltre di accrescere la produttività del lavoro. Questo sviluppo, che rientra fra gli obiettivi enunciati negli artt. 1 e 9 del regolamento n. 101/76, viene bloccato da provvedimenti nazionali del genere di quelli adottati dall'Irlanda.

c) La normativa irlandese è anche in contrasto con uno dei principi fondamentali della politica comune nel settore della pesca: essa viola la parità di tutte le navi da pesca della Comunità quanto al diritto di accesso ai fondali ed a quello di esercitarvi la propria attività, diritti garantiti dall'art. 2 del regolamento n. 101/76. Su questa constatazione non influisce il carattere formalmente obiettivo dell'esclusione dei battelli di una data lunghezza o di una data potenza; dal testo dell'art. 2, n. 1, del regolamento risulta che si tratta di valutare gli effetti sostanziali della disciplina nazionale, non già unicamente la sua struttura formale.

d) Dato il carattere unilaterale della limitazione da essi imposta alla pesca, il metodo — non giustificato dall'obiettivo della tutela delle risorse alieutiche — col quale essi limitano il volume delle catture, nonché il loro effetto discrimina-

torio, provvedimenti del genere di quelli adottati dall'Irlanda sono vietati dal diritto comunitario.

La *Commissione*, dopo aver ricordato la particolare situazione dell'Irlanda nel settore della pesca marittima, ed i principi di diritto comunitario vigenti per detto settore (sanciti, fra l'altro, nei regolamenti del Consiglio nn. 100/76 e 101/76, negli artt. 100-103 dell'Atto di adesione, nelle risoluzioni approvate all'Aia nell'ottobre/novembre 1976, nonché nella giurisprudenza della Corte), sostiene che eventuali provvedimenti nazionali in materia di pesca possono essere compatibili col diritto comunitario soltanto qualora soddisfino tre condizioni: non implicare differenze di trattamento nei confronti di battelli da pesca di altri Stati membri e garantire la parità delle condizioni di accesso alle acque nazionali; costituire, obiettivamente, vere e proprie misure di conservazione; essere concepiti in modo da avere la minore incidenza possibile sul funzionamento della politica comune della pesca. D'altra parte, gli Stati membri non hanno la facoltà di adottare provvedimenti, anche aventi uno scopo legittimo, che ostacolino più di quanto necessario l'attuazione delle politiche comuni.

I provvedimenti irlandesi non soddisfano le suddette condizioni.

a) L'art. 2, n. 1, del regolamento n. 101/76 vieta le «differenze di trattamento nei confronti di altri Stati membri», divieto riferentesi non soltanto alle discriminazioni espresse o manifeste, fondate sulla nazionalità. Ponendo poi un altro obbligo sostanziale, esso richiede inoltre «la parità di condizioni di accesso e di sfruttamento dei fondali».

Per valutare gli effetti reali dei provvedimenti irlandesi possono applicarsi vari criteri.

— Un primo criterio consiste nello stabilire la percentuale dei battelli dei vari Stati membri che, rispetto al numero totale delle loro imbarcazioni dedite alla pesca marittima, sono colpite dal divieto di pescare nella zona in questione. I dati relativi risultano dalla seguente tabella:

Stato membro	Totale dei battelli da pesca costiera e d'alto mare	di cui battelli aventi più di 33 m di lunghezza di registro e più di 1 100 CV	%
Irlanda	1 100	2	0,18
Francia	3 905	160	4
Paesi Bassi	544	94	17,2
Regno Unito	2 520	276	10,6

Da questa tabella risulta manifestamente il carattere discriminatorio dei provvedimenti controversi.

— Un secondo criterio consiste nell'accertare se il divieto, che si applica ad una vasta zona al largo dell'Atlantico per la maggior parte decisamente più vicina all'Irlanda di quanto non lo sia agli altri Stati membri, abbia effetti diversi a seconda che le basi dei battelli siano situate in altri Stati membri.

Poiché, in pratica, i battelli più piccoli meno facilmente possono percorrere lunghe distanze, col cattivo tempo, per pescare, o restare in mare per lunghi periodi, i provvedimenti irlandesi hanno chiaramente effetti discriminatori, anche se difficilmente quantificabili.

— Un terzo criterio è quello di verificare in qual misura i battelli degli altri Stati membri, di dimensioni eccedenti i limiti imposti dall'Irlanda, abbiano finora pescato regolarmente nella zona contemplata dai decreti in questione. Ciò risulta dalla seguente tabella:

Stato membro	Totale dei battelli da pesca che operano normalmente nelle acque di cui ai provvedimenti irlandesi	di cui battelli aventi più di 33 m di lunghezza di registro e più di 1 100 CV	%
Irlanda	1 100	1	0,09
Francia	407	101	24,8
Paesi Bassi	57	57	100
Regno Unito	26	—	—

Sotto questo profilo, l'effetto discriminatorio è ancor più evidente.

— Un quarto criterio consiste nel determinare le percentuali del volume totale della pesca per le singole flotte nazionali colpite dai suddetti provvedimenti. Risulta che le catture della flotta da pesca irlandese non vengono, praticamente, tenute in considerazione, dato che solo una o due navi irlandesi superano i limiti stabiliti relativamente alle dimensioni, ed almeno uno di questi battelli non pesca mai nella zona di cui trattasi; i provvedimenti controversi impediscono, invece, a numerose navi olandesi e francesi di pescare in zone ove esse realizzavano una parte molto importante del loro volume di pesca.

Alla stregua di questi quattro criteri, i provvedimenti irlandesi appaiono incompatibili coi principi dell'uguaglianza nelle condizioni di accesso e della parità di trattamento.

Anche qualora, in ipotesi, la limitazione delle dimensioni dei battelli e della potenza motrice fosse stato l'unico tipo di azione efficace e possibile, e ammesso che una siffatta restrizione debba essere obiettivamente considerata come una misura di conservazione, resta il fatto che i limiti stabiliti producono effetti inutilmente discriminatori.

All'argomento secondo cui, in pratica, qualsiasi provvedimento potrebbe avere un effetto diverso sulle flotte da pesca dei vari Stati membri, si può obiettare che i provvedimenti nazionali devono essere concepiti in modo da evitare ch'essi abbiano effetti notevolmente diversi sulle varie flotte, a meno che la differenziazione degli effetti non sia strettamente necessaria a fini di conservazione biologica. Ora, l'effetto discriminatorio dei provvedimenti irlandesi non ha alcuna giustificazione di carattere biologico.

b) Detti provvedimenti vietano, alle navi di grandi dimensioni, la pesca di tutte le specie ittiche, anche di quelle per cui non è necessaria alcuna misura di conservazione, e ciò in una vastissima zona marittima, durante tutto l'anno, per un periodo illimitato. Essi non contengono alcuna disposizione destinata a limitare il volume totale delle catture, il numero complessivo dei battelli autorizzati a pescare, il tempo globalmente dedicato alla pesca, le dimensioni delle maglie delle reti, gli attrezzi o le tecniche utilizzati; non hanno, quindi, carattere selettivo. Essi non limitano il totale delle catture, né l'attività complessiva di pesca nelle zone interessate; non vietano neppure, in particolare, la pesca nei fondali da ripro-

duzione o da ripopolamento; non proteggono le zone vulnerabili contro attività di pesca esercitate con metodi nocivi.

I provvedimenti irlandesi dovrebbero, indubbiamente, in ragione dei loro stessi effetti discriminatori, provocare a breve termine una diminuzione delle catture nella zona in cui vengono applicati; tuttavia, essi non possono, obiettivamente, essere considerati misure di conservazione nel vero senso della parola.

Le autorità irlandesi non hanno fornito alcuna stima quanto alla riduzione del volume della pesca che dovrebbe derivare dai provvedimenti in questione. Secondo i dati scientifici disponibili, misure aventi effetti di così vasta incidenza come i decreti irlandesi non si possono considerare né idonee, né necessarie per le riserve di tutte le specie esistenti nelle acque irlandesi.

È vero che talune raccomandazioni della Commissione per la pesca nell' Atlantico del Nord-Est e le proposte avanzate dalla Commissione delle CC.EE. il 20 dicembre 1976 e il 14 gennaio 1977 prevedevano anch'esse alcune limitazioni delle dimensioni dei battelli; queste limitazioni erano però destinate a proteggere solo certe zone ben definite, caratterizzate da un ambiente ecologico particolarmente vulnerabile. Sarebbe inutile e del tutto inopportuno ammettere siffatte limitazioni per una vasta zona di alto mare.

Un provvedimento avente l'effetto di ridurre le catture in un dato settore delle acque della Comunità non è necessariamente un buon provvedimento di conservazione dal punto di vista comunitario: esso può infatti provocare un aumento dell'attività di pesca in altre zone marittime della Comunità. Per una politica comunitaria di conservazione, improntata a criteri razionali e scientifici, sono irrilevanti i limiti fra i mari soggetti alla sovranità o alla giurisdizione dei singoli Stati membri, e qualsiasi politica scientificamente giustificata deve riguardare il complesso delle riserve o l'intero ambito della zona da gestire.

I provvedimenti irlandesi riguardano una zona delimitata unicamente in base alla latitudine e alla longitudine, elementi che, di per sé, non hanno alcun significato biologico o ecologico. La zona di cui trattasi non corrisponde a determinate riserve di pesca.

Le navi di grandi dimensioni catturano senza dubbio maggiori quantitativi di pesce che non i battelli di modesto tonnellaggio; gli obiettivi di conservazione non possono tuttavia giustificare un assoluto divieto di pesca per le navi più grandi, qualora sia permesso ad un numero illimitato di battelli più piccoli di catturare, senza alcun limite e senza alcun controllo, tutte le specie di pesce, nel corso dell'intero anno.

I provvedimenti irlandesi sono arbitrari ed hanno gravi ripercussioni sul piano geografico e sul funzionamento della Comunità; essi impediscono ad un gran numero di battelli da pesca immatricolati nella Comunità di pescare in una zona marittima vastissima, che costituiva il loro tradizionale campo d'azione.

Non potendo essere obiettivamente considerati come misure di conservazione, i provvedimenti irlandesi, quand'anche fossero compatibili con l'art. 2 del regolamento n. 101/76, non sono compatibili col regime istituito dai regolamenti nn. 100/76 e 101/76.

c) L'allegato VI delle risoluzioni dell'Aia, quale che sia d'altronde la sua precisa efficacia giuridica, non stabilisce norme sostanziali o procedurali sostanzialmente diverse da quelle di diritto comunitario da applicare nella fattispecie. In complesso, dette risoluzioni hanno incontestabilmente attribuito alla Commissione l'importante mandato di negoziare coi paesi terzi degli accordi relativi alla pesca nelle zone che si estendono fino a 200 miglia dalle linee di

base degli Stati membri; l'Irlanda ha dato la sua approvazione per tale mandato. L'allegato VI non può, senza violare l'art. 5 del Trattato CEE, essere interpretato nel senso ch'esso autorizzi provvedimenti nazionali incompatibili col diritto comunitario.

La Comunità è oggi attivamente impegnata, con un certo numero di paesi terzi, in trattative sulla pesca che potrebbero implicare un certo grado di reciprocità. Provvedimenti come quelli irlandesi sono in contrasto col diritto comunitario, in quanto compromettono seriamente dette trattative.

Nessuno Stato membro, anche trattandosi di mari soggetti alla sua giurisdizione, può togliere alla Commissione il potere di trattare coi paesi terzi, ad essa attribuito dal Consiglio. D'altra parte, al momento di conferire alla Commissione il mandato di negoziare, il Consiglio non ignorava che il regime interno non era stato ancora completamente elaborato e sarebbe stato messo a punto parallelamente al regime esterno; il Consiglio ha quindi accettato gli inconvenienti che potevano derivare, per le trattative coi paesi terzi, dall'esistenza di certe misure nazionali di conservazione. Tuttavia, il fatto che vengano adottati provvedimenti unilaterali, riguardanti un gran numero di battelli, in una zona marittima importante, mette in dubbio, soprattutto se tali provvedimenti emanano da uno Stato membro la cui sovranità o giurisdizione si estende su gran parte delle acque marittime comunitarie, la credibilità della Comunità nelle trattative coi paesi terzi. I provvedimenti irlandesi provocano perturbazioni eccessive nella realizzazione della politica esterna comunitaria nel settore della pesca.

Se, per ipotesi, tali provvedimenti venissero considerati compatibili col diritto comunitario, altri Stati membri potrebbero sentirsi autorizzati ad adottare unilateralmente provvedimenti analoghi, col rischio che questi si estendano all'intera zona marittima soggetta alla sovranità o alla giurisdizione nazionale. La Comunità non sarebbe certamente in grado di condurre seri negoziati coi paesi terzi, qualora ciascuno Stato marittimo membro della stessa emanasse, o potesse emanare, o fosse autorizzato ad emanare, in qualsiasi momento, provvedimenti come quelli adottati dal Governo irlandese. La Comunità non può assumere impegni nei confronti dei paesi terzi se non a condizione che ciascuno Stato membro sia giuridicamente tenuto a rispettarli.

I provvedimenti irlandesi hanno esercitato un'influenza sfavorevole in particolare sulle trattative con l'URSS, che ha contestato l'efficacia del controllo, da parte della Comunità, del settore comunitario della pesca; con il Canada e gli USA, che non hanno riconosciuto il potere della Comunità di concludere accordi internazionali in materia di pesca o di garantirne l'esecuzione; con la Norvegia, che ha fatto valere una rottura dell'equilibrio creato dagli accordi stipulati con la Comunità per chiederne la revisione; infine, con taluni altri paesi terzi, che hanno minacciato misure di ritorsione.

Il fatto che, nelle trattative coi paesi terzi, la Comunità si sia sempre riservata il diritto di adattare il suo regime interno in funzione delle proprie necessità non autorizza affatto i singoli Stati membri ad adottare, agendo unilateralmente senza il consenso della Commissione, provvedimenti che abbiano ripercussioni tanto rilevanti quanto quelle dei decreti irlandesi.

d) L'art. 2 del regolamento n. 101/76 ha efficacia diretta, in forza dell'art. 189 del Trattato CEE. Esso attribuisce alle persone fisiche e giuridiche dei diritti che possono essere fatti valere dinanzi ai giudici nazionali; la condanna di cittadini di uno Stato membro fondata su una legge interna contrastante con l'art. 2 del regolamento n. 101/76 sarebbe incompatibile col diritto comunitario.

e) Le questioni sottoposte alla Corte dovrebbero essere risolte come segue:

1. Il diritto comunitario, e in particolare l'art. 2 del regolamento n. 101/76, ostano a che uno Stato membro adotti provvedimenti i quali implichino, in pratica, differenze di trattamento nei confronti delle flotte da pesca dei vari Stati membri e che non garantiscano la parità delle condizioni di accesso e di sfruttamento dei fondali situati nell'intero ambito delle acque marittime soggette alla sovranità o alla giurisdizione dello Stato membro considerato. I provvedimenti nazionali sono incompatibili col principio della parità di trattamento e della parità delle condizioni di accesso, qualora, senza alcuna giustificazione di carattere biologico, essi abbiano, per natura o in considerazione della loro portata, un'incidenza notevolmente superiore sulle flotte da pesca di altri Stati membri interessati che non sulla flotta da pesca dello Stato membro autore del provvedimento.
2. Il diritto comunitario osta altresì al fatto che gli Stati membri adottino in materia di pesca provvedimenti che, obiettivamente considerati, non risultino essere idonee ed efficaci misure di conservazione con riguardo alle necessità delle riserve da tutelare. Un provvedimento nazionale non costituisce una misura di conservazione per il semplice fatto ch'esso determina una riduzione delle catture. Provvedimenti non selettivi, il cui solo effetto sia quello di vietare assolutamente la pesca di tutte le specie ittiche alle navi che superino determinate dimensioni, per l'intera durata dell'anno e per un periodo illimitato, in una vasta zona non corrispondente ad alcuna riserva alieutica nota, e che non stabiliscano limiti quanto al volume totale del pescato, al numero complessivo dei battelli autorizzati a pescare, alle dimensioni delle maglie delle reti o all'attività globale di pesca, non sono misure di conservazione.
3. Un provvedimento nazionale in materia di pesca che non sia una misura di conservazione o che vada oltre quanto è necessario a fini di conservazione, e che impedisca alla Comunità o alle istituzioni comunitarie di assolvere i compiti loro attribuiti in conformità al diritto comunitario o alla politica comunitaria, ovvero che ostacoli l'azione comune della Comunità nel contesto di trattative internazionali, è incompatibile col diritto comunitario. I provvedimenti nazionali hanno tali effetti qualora siano di portata talmente vasta, con riguardo alla zona marittima interessata, al numero di navi, al numero delle specie ittiche o al periodo di vigenza, o ad altre condizioni di applicazione, da causare in pratica, se fossero legittimi, gravi difficoltà alla Comunità nell'adempimento dei suoi compiti o nello svolgimento delle trattative.

III — Trattazione orale

Il Ministro irlandese della pesca, che svolge l'accusa nella causa principale (rappresentato dal sig. Liam J. Lysaght, Chief State Solicitor, in qualità di agente, assistito dall'avv. Niall Fennelly, Barrister-at-Law), il sig. C. A. Schonenberg e gli altri imputati nella causa principale (rappresentati dall'avv. Rory Conway, Solicitor), il Governo del Regno dei Paesi Bassi (rappresentato dal sig. G. W. Maas Geesteranus, vice consigliere giuridico presso il Ministero degli affari esteri) e la Commissione delle Comunità europee (rappresentata dal suo consigliere giuridico sig. John Temple Lang) hanno presentato osservazioni, e risposto ai quesiti loro rivolti dalla Corte, all'udienza del 14 dicembre 1977.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 19 gennaio 1978.

In diritto

1 Con ordinanza 7 luglio 1977, pervenuta in cancelleria il 12 dello stesso mese, la District Court della circoscrizione di Cork City (Irlanda) ha sottoposto a questa Corte, in forza dell'art. 177 del Trattato CEE, tre questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione dell'art. 7 del Trattato, degli artt. 100-103 dell'Atto di adesione e degli artt. 2 e 4 del regolamento del Consiglio 19 gennaio 1976, n. 101/76, relativo all'attuazione di una politica comune delle strutture nel settore della pesca (GU n. L 20, pag. 19), al fine di poter valutare se due decreti emessi il 16 febbraio 1977 dal Ministro irlandese competente, in materia di pesca marittima («Sea Fisheries (Conservation and Rational Exploitation) Orders 1977»), siano compatibili col diritto comunitario.

2 In forza del combinato disposto dei due suddetti decreti, le attività di pesca sono state vietate, in una zona marittima situata all'interno della zona di pesca esclusiva dello Stato irlandese, delimitata a nord dal parallelo corrispondente a 56° e 30' di latitudine nord, ad ovest dal meridiano corrispondente a 12° di longitudine ovest ed a sud dal parallelo corrispondente a 50° e 30' di latitudine nord, a tutti i battelli da pesca la cui lunghezza di registro superi i 33 m e con potenza motrice eccedente i 1 100 CV;

3 dal fascicolo risulta che, il 29 aprile 1977, dieci pescherecci immatricolati nei Paesi Bassi, e aventi tutti dimensioni e potenza superiori a quelle ammesse dai decreti irlandesi, esercitavano attività di pesca nell'ambito della zona «riservata» ai sensi dei summenzionati decreti;

4 uno dei pescherecci olandesi, quello del capitano C. A. Schonenberg, veniva sequestrato da una nave della «Irish Naval Sea Fisheries Protection» e condotto nel porto di Cork, dove lo seguivano gli altri nove pescherecci appartenenti allo stesso gruppo;

5 a carico dei capitani dei dieci pescherecci olandesi di cui trattasi è attualmente pendente, dinanzi alla District Court di Cork, un procedimento penale per contravvenzione ai decreti 16 febbraio 1977;

6 essendo stata contestata la compatibilità di tali decreti col diritto comunitario, la District Court ha formulato in proposito tre questioni pregiudiziali;

7 la prima di queste, vertente sull'interpretazione dell'art. 7 del Trattato CEE e dell'art. 2 del regolamento n. 101/76, in relazione con gli artt. 100 e 101 dell'Atto di adesione, ha lo scopo di consentire al giudice nazionale di valutare la compatibilità dei decreti irlandesi 16 febbraio 1977 col principio della parità di trattamento, parità garantita dalle norme suddette a tutte le navi da pesca battenti bandiera di uno degli Stati membri e immatricolate nel territorio della Comunità;

8 con la seconda questione, vertente sull'interpretazione degli artt. 102 e 103 dell'Atto di adesione e dell'art. 4 del regolamento n. 101/76, si chiede se, all'epoca considerata, gli Stati membri fossero ancora competenti ad adottare provvedimenti di conservazione nelle acque marittime soggette alla loro giurisdizione ovvero se la relativa competenza fosse riservata al Consiglio;

9 con la terza questione, infine, la District Court intende accertare se possa essere inflitta una condanna penale, qualora la soluzione data all'una o all'altra delle prime due questioni l'inducesse a riconoscere l'incompatibilità dei decreti 16 febbraio 1977 con talune disposizioni di diritto comunitario.

10 I decreti emessi dal Ministro irlandese della pesca in data 16 febbraio 1977 hanno dato luogo ad un ricorso per inadempimento, proposto dalla Commissione in forza dell'art. 169 del Trattato CEE e costituente oggetto del procedimento 61/77;

11 in sostanza, le questioni giuridiche esaminate nell'ambito della causa 61/77 sono identiche a quelle sollevate nella domanda pregiudiziale della District Court;

12 con sentenza emessa in data odierna, questa Corte ha dichiarato che l'applicazione dei decreti 16 febbraio 1977 del Ministro della pesca costituisce, da parte dell'Irlanda, un inadempimento degli obblighi che le incombono in forza del Trattato:

13 è quindi sufficiente far rinvio alla sentenza pronunciata nella causa 61/77, il cui testo è allegato alla presente sentenza;

14 tenuto conto dei motivi ivi indicati, va risolta anzitutto la seconda questione, e precisamente nel senso che, in mancanza di adeguati provvedimenti

di conservazione adottati dalla Comunità in forza dell'art. 102 dell'Atto di adesione e dell'art. 4 del regolamento n. 101/76, gli Stati membri erano competenti, all'epoca considerata, ad adottare provvedimenti provvisori relativi alle acque soggette alla loro giurisdizione, a condizione che questi fossero conformi alle esigenze del diritto comunitario;

15 la prima questione va risolta dichiarando che l'art. 7 del Trattato CEE, l'art. 2 del regolamento n. 101/76 e, per quanto rilevanti nella fattispecie, gli artt. 100 e 101 dell'Atto di adesione ostano a che uno Stato membro adotti provvedimenti del genere di quelli contemplati dal Sea Fisheries (Conservation and Rational Exploitation) Order 1977 e dal Sea Fisheries (Conservation and Rational Exploitation) (No. 2) Order 1977;

16 infine, in conformità a quanto già affermato da questa Corte nella sentenza 21 marzo 1972 (causa 82/71, Pubblico Ministero della Repubblica italiana/SAIL, Racc. pag. 119), una condanna penale inflitta in forza di un atto legislativo interno riconosciuto contrastante col diritto comunitario è anch'essa incompatibile con questo diritto.

Sulle spese

17 Le spese sostenute dal Governo del Regno dei Paesi Bassi, dal Governo della Repubblica francese e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione;

18 nei confronti delle parti, il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato nell'ambito della causa pendente dinanzi al giudice nazionale cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunziandosi sulle questioni sottopostele dalla District Court della circoscrizione di Cork City con ordinanza 7 luglio 1977, dichiara:

1° **In mancanza di adeguati provvedimenti di conservazione adottati dalla Comunità in forza dell'art. 102 dell'Atto di adesione e dell'art. 4 del regolamento n. 101/76, gli Stati membri erano competenti, all'epoca considerata, ad adottare provvedimenti provvisori relativi alle acque soggette alla loro giurisdizione, a condizione che questi fossero conformi alle esigenze del diritto comunitario.**

2° **L'art. 7 del Trattato CEE, l'art. 2 del regolamento n. 101/76 e, per quanto rilevanti nella fattispecie, gli artt. 100 e 101 dell'Atto di adesione ostano a che uno Stato membro adotti provvedimenti del genere di quelli contemplati dal Sea Fisheries (Conservation and Rational Exploitation) Order 1977 e dal Sea Fisheries (Conservation and Rational Exploitation) (No. 2) Order 1977.**

3° **Una condanna penale inflitta in forza di un atto legislativo interno riconosciuto contrastante col diritto comunitario è anch'essa incompatibile con questo diritto.**

Kutscher Sørensen Bosco

Donner Pescatore Mackenzie Stuart O'Keeffe

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 16 febbraio 1978.

Il Cancelliere Il Presidente

A. Van Houtte H. Kutscher