CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE CARL OTTO LENZ

presentate il 6 maggio 1992 *

Indice

A — Antefatti I-5111

B — Valutazione giuridica I-5114

I — Determinazione degli effetti dell'atto di adesione I-5114

1. I motivi di merito il cui esame dipende dall'interpretazione dell'atto di adesione I-5114

2. Sull'interpretazione degli artt. 167 e 354 dell'atto di adesione e il punto di vista esposto dalla Commissione su tale interpretazione I-5114

II — Sulla questione di una violazione dell'art. 4, n. 1, del regolamento (CEE) n. 170/83 (regolamento di base) eventualmente in relazione all'atto di adesione I-5120

1. Sull'interpretazione dell'imperativo di stabilità relativa I-5121

a) Il punto di riferimento della regola delle percentuali fisse stabilito dalla Corte di giustizia I-5121

b) L'influenza di tale regola sul potere discrezionale del Consiglio I-5122

aa) Le tre ipotesi previste dall'art. 4, n. 1, del regolamento di base I-5122

bb) Conclusione per le controversie del tipo di quelle in esame I-5123

2. Valutazione giuridica delle varie controversie applicando i criteri di interpretazione elaborati I-5125

a) Cause riunite C-63/90 e C-67/90 63

b) Causa C-70/90 ..... I-5128

c) Causa C-71/90 ..... I-5128

* Lingua originale: il tedesco.

aa) La posizione giuridica del ricorrente alla luce dell'atto di adesione ... I-5128

bb) Sull'applicazione dell'art. 4, n. 1, del regolamento di base in quanto tale ... I-5129

d) Causa C-73/90 ... I-5130

aa) Sul regolamento (CEE) n. 4051/89 ... I-5130

bb) Sul regolamento (CEE) n. 4057/89 ... I-5131

cc) Sui quantitativi di catture convenuti nell'accordo del 14 settembre 1986 ... I-5131

3. Il problema specifico posto dalla Spagna in ordine alla sottoutilizzazione di quote nazionali nel passato ... I-5132

4. Conclusioni dei punti 1-3 ... I-5132

III — Sulla questione dello sviamento di potere sollevata dalla Spagna ... I-5133

IV — Sulla violazione di principi generali di diritto ... I-5133

1. Sul mezzo comune alle cinque cause: violazione dell'art. 7 del Trattato CEE I-5133

a) Applicazione discriminatoria del principio della stabilità relativa, alla luce dell'ampliamento della Comunità a due Stati membri ... I-5133

b) La mancata presa in considerazione di taluni oneri degli Stati membri ricorrenti ... I-5135

c) L'ulteriore argomento addotto dalla Spagna in ciascuna replica: disparità di trattamento tra i vecchi e i nuovi Stati membri, per quanto riguarda l'accesso alle risorse esterne che formavano oggetto di accordi bilaterali prima dell'adesione ... I-5136

2. I principi giuridici la cui violazione viene in rilievo solo nella causa C-63/90 I-5136

a) Il principio di proporzionalità ... I-5136

b) Il principio di equità ... I-5137

c) Il principio di solidarietà comunitaria ... I-5139

V — Sul motivo esposto nella causa C-63/90 e relativo alla violazione di forme sostanziali (violazione dell'art. 190 del Trattato CEE) I-5139

1. Mancata indicazione di taluni fatti determinanti per la ripartizione delle quote I-5140

2. Mancata indicazione dell'art. 43 del Trattato CEE come base giuridica I-5140

C — Conclusioni I-5141

Signor Presidente,
Signori Giudici,

A — Antefatti

1. Nelle cause riunite C-63/90 e C-67/90 come pure nelle cause C-70/90, C-71/90 e C-73/90, la Spagna e il Portogallo, a norma dell'art. 173 del Trattato CEE, chiedono l'annullamento di regolamenti con i quali è stata ripartita fra gli Stati membri, sotto forma di contingenti, la quota spettante alla Comunità delle popolazioni ittiche soggette a limitazioni di cattura nelle zone di pesca della Norvegia e della Svezia, come pure della Groenlandia e delle isole Faerøer. Il fondamento dell'attribuzione delle quote di cattura la cui ripartizione fra gli Stati membri è stata impugnata è costituito da accordi sulla pesca fra la Comunità e i due soprammenzionati Stati membri nonché fra la Comunità, da un lato, e il governo della Danimarca e a) il governo locale delle isole Faerøer e b) il governo locale della Groenlandia, dall'altro.

2. In particolare sono stati impugnati:

— nelle cause riunite C-63/90 (Portogallo) e C-67/90 (Spagna): il regolamento (CEE) n. 4054/89 (che si riferisce alle acque della Groenlandia e all'anno 1990) [1];

— nella causa C-70/90 (Spagna) il regolamento (CEE) n. 4053/89 (che si riferisce alle acque dell'isola Faerøer e all'anno 1990) [2];

— nella causa C-71/90 (Spagna) il regolamento (CEE) n. 4049/89 (che si riferisce alla zona economica esclusiva della Norvegia nonché alla zona intorno a Jan Mayen e all'anno 1990) [3];

— nella causa C-73/90 (Spagna) il regolamento (CEE) n. 4051/89 (che si riferisce alle acque della Svezia e all'anno 1990) [4] come pure il regolamento (CEE) n. 4057/89 [(seconda modifica del regolamento (CEE) n. 4198/88, che si riferisce alle acque svedesi e all'anno 1989)] [5].

1 — GU 1989, L 389, pag. 65.
2 — GU 1989, L 389, pag. 63.
3 — GU 1980, L 389, pag. 44.
4 — GU 1989, L 389, pag. 78.
5 — GU 1989, L 389, pag. 78.

3. Motivo delle azioni è la circostanza che nessuno dei regolamenti impugnati include la Spagna e il Portogallo nella formula di ripartizione, ma solo gli Stati membri Belgio, Danimarca, Germania, Francia, Paesi Bassi e Regno Unito, diversamente raggruppati nei diversi regolamenti di cui trattasi. Solo il regolamento n. 4049/89 (causa C-71/90) contempla contingenti per gli Stati membri ricorrenti (810 t di scorfani di Norvegia per il Portogallo e 190 per la Spagna), che tuttavia sono stati concessi dalla Norvegia al di fuori dei contingenti di cattura della Comunità (3000 t della specie soprammenzionata, ripartite fra la Germania, il Regno Unito e la Francia). La soprammenzionata formula di ripartizione rispecchia una suddivisione in percentuale fra gli Stati membri dei quantitativi attribuiti alla Comunità, suddivisione che dal 1983 è rimasta sostanzialmente immutata nell'ambito dei regolamenti annuali per la ripartizione dei contingenti come pure a seguito dell'adesione della Spagna e del Portogallo alla Comunità. Nel 1983, con regolamento (CEE) n. 172/83 [6], venivano ripartite per la prima volta fra gli Stati membri — con effetto retroattivo per il 1982 — le popolazioni ittiche soggette a un totale di catture ammesse nelle acque comunitarie. I criteri di ripartizione sono indicati nel quarto 'considerando' del regolamento: le attività di pesca tradizionali (al qual proposito è pacifico che ci si sia riferiti al periodo 1973-1978), le esigenze specifiche delle regioni i cui abitanti dipendono prevalentemente dalla pesca e dalle industrie connesse, nonché la perdita di potenziale di cattura nelle acque di paesi terzi (che è collegata all'ampliamento della zona economica esclusiva di taluni Stati terzi a 200 miglia marine). Nello stesso modo veniva effettuata la prima ripartizione delle quote di cattura attribuite alla Comunità nelle acque di paesi terzi, e precisamente con i regolamenti (CEE) nn. 173/83, 174/83, 175/83, 176/83 e 177/83 [7].

4. Il sistema delle ripartizioni annuali dei contingenti è basato sul regolamento n. 170/83 [8] (in prosieguo: il «regolamento di base»), il quale — unitamente all'«atto relativo all'adesione del Regno di Spagna e della Repubblica portoghese e agli adattamenti dei trattati» (GU 1985, L 302, pag. 1, in prosieguo: l'«atto di adesione») — costituisce lo sfondo giuridico delle presenti cause.

5. Il regolamento di base descrive all'art. 1 l'obiettivo del regime comunitario di conservazione e di gestione delle risorse della pesca, il quale mira alla protezione dei fondali, alla conservazione delle risorse biologiche marine ed al loro sfruttamento equilibrato su basi durevoli ed a condizioni economiche e sociali appropriate. Come misura di conservazione per il raggiungimento di questi obiettivi l'art. 2 contempla fra l'altro la limitazione dell'attività di pesca, in particolare mediante la limitazione delle catture.

6. L'art. 3, primo comma, recita in proposito:

«Se per una specie o per specie affini è necessario limitare il volume delle catture, vengono definiti ogni anno il totale di catture ammesse per popolazione o gruppo di popolazioni, la quota disponibile per la Comunità, nonché, se del caso, il totale delle catture

6 — Regolamento del Consiglio 25 gennaio 1983 che fissa, per alcune popolazioni o gruppi di popolazioni ittiche, la ripartizione della quota del totale delle catture ammesse per il 1982 disponibile per la Comunità tra gli Stati membri, nonché le condizioni cui è soggetta la pesca del totale delle catture ammesse, (GU 1983, L 24, pag. 30).

7 — GU 1983, L 24, pagg. 68, 70, 72, 75 e 77.

8 — Regolamento del Consiglio che istituisce un regime comunitario di conservazione e di gestione delle risorse della pesca (GU 1983, L 4, pag. 1).

assegnate ai paesi terzi e le condizioni specifiche nelle quali devono essere effettuate tali catture».

7. A norma del secondo comma, la quota disponibile indicata al primo comma è aumentata del totale delle catture effettuate dalla Comunità al di fuori delle acque soggette alla giurisdizione o alla sovranità degli Stati membri.

8. Il punto fondamentale per le cause di cui trattiamo oggi è il criterio, stabilito nell'art. 4, n. 1, del regolamento di base, per la ripartizione fra gli Stati membri del volume delle catture di cui all'art. 3.

«Il volume delle catture disponibili per la Comunità menzionato all'art. 3 ripartito fra gli Stati membri in modo da assicurare a ciascuno Stato membro una stabilità relativa delle attività esercitate su ciascuna delle popolazioni ittiche considerate».

9. Mentre il potere del Consiglio di provvedere alla ripartizione secondo la citata disposizione è contemplato dall'art. 11, i 'considerando' dal quinto al settimo contengono indicazioni relative al significato del criterio della stabilità relativa:

«considerando che la conservazione e la gestione delle risorse devono contribuire ad una maggiore stabilità delle attività di pesca e che essa deve essere valutata in base ad una ripartizione di riferimento che tenga conto degli orientamenti stabiliti dal Consiglio;

considerando inoltre che tale stabilità, data la situazione biologica momentanea delle popolazioni ittiche, deve salvaguardare le necessità specifiche delle regioni, i cui abitanti dipendono in modo particolare dalla pesca e dalle industrie collegate in base alla risoluzione del Consiglio del 3 novembre 1976, ed in particolare in base all'allegato VII;

considerando quindi che la nozione di relatività nella stabilità perseguita deve essere intesa in questo senso».

10. L'art. 4, n. 2, del regolamento di base tratta degli adattamenti eventualmente necessari nella ripartizione delle risorse quale risulta dall'applicazione del n. 1. Tale ripartizione è stabilita dal Consiglio in base ai dati della relazione di cui all'art. 8, secondo la procedura prevista dall'art. 43 del Trattato. A norma dell'art. 8, n. 1, la Commissione, entro il 31 dicembre 1991, presenta al Consiglio una relazione sulla situazione della pesca nella Comunità, sullo sviluppo economico e sociale delle regioni costiere e sullo stato delle popolazioni ittiche, nonché sulla loro evoluzione prevedibile.

11. A norma dell'art. 5, n. 1, salvo notifica preventiva alla Commissione, gli Stati membri possono scambiare la totalità o parte dei contingenti di una specie o di un gruppo di specie loro assegnati ai sensi dell'art. 4.

12. Per quanto riguarda l'atto di adesione, esso contempla agli artt. 154 e seguenti (Spagna) e 346 e seguenti (Portogallo) le misure transitorie nel settore della pesca. Lo stesso atto contiene anzitutto disposizioni generali

(artt. 154, 155 e 346) nonché disposizioni che disciplinano [9] i particolari relativi all'accesso degli Stati che aderiscono alla Comunità alle acque soggette alla sovranità o alla giurisdizione degli Stati membri originari e di competenza del Consiglio internazionale per l'esplorazione del mare come pure alle relative risorse [10] (artt. 156 e seguenti — Spagna; artt. 347 e seguenti — Portogallo). Gli artt. 167 e 354, i quali sono entrambi contenuti in una sezione speciale riguardante le «risorse esterne», stabiliscono poi quanto segue:

«1) Dal momento dell'adesione la Commissione gestisce gli accordi di pesca conclusi dal Regno di Spagna (dalla Repubblica portoghese) con paesi terzi.

2) I diritti e gli obblighi che derivano per il Regno di Spagna (per la Repubblica portoghese) dagli accordi di cui al paragrafo 1 rimangono invariati durante il periodo in cui le disposizioni di questi accordi sono provvisoriamente mantenute.

3) Appena possibile e comunque prima della scadenza degli accordi di cui al paragrafo 1 il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, adotta per ogni caso le decisioni appropriate per mantenere le attività di pesca che ne derivano, compresa la possibilità di proroga di taluni accordi per un periodo massimo di un anno».

9 — Inoltre sono disciplinati i diritti di accesso degli Stati membri originari alle acque e alle risorse dei nuovi Stati membri come pure i diritti di accesso dei nuovi Stati membri fra loro.

10 — Come si desume dalla sentenza della Corte di giustizia 25 luglio 1991, causa C-258/89, Commissione/Spagna, questa disciplina riguarda in parte anche le risorse in alto mare.

13. Al momento dell'adesione nessuno dei nuovi Stati membri aveva concluso accordi sulla pesca relativi alle risorse di cui trattasi, ad eccezione della Spagna, la quale aveva stipulato con la Norvegia un accordo del genere valido fino al 31 dicembre 1986 (causa C-71/90).

14. Citerò eventualmente altri particolari in ordine ai fatti nel prosieguo della mia trattazione; per il resto rinvio alla relazione d'udienza.

B — Valutazione giuridica

15. I. *1.* I motivi per cui, secondo i ricorrenti, i regolamenti impugnati devono essere annullati per trasgressione di norme *sostanziali* di diritto comunitario si possono suddividere in due gruppi. In primo luogo viene fatto valere un mezzo relativo all'inosservanza del *principio della stabilità relativa*, sancito dall'art. 4, n. 1, del regolamento di base (inoltre, nel ricorso della Spagna, uno sviamento di potere nell'applicazione di questo principio), in secondo luogo, l'inosservanza dei *principi generali di diritto* menzionati nel Trattato o non scritti.

16. 2. Questi argomenti non possono tuttavia essere esaminati fino a che non saranno stati precisati gli effetti dell'atto di adesione per le risorse della pesca di cui trattasi. Questo modo di procedere è reso necessario dall'atteggiamento della Commissione, il cui punto di vista in proposito differisce per una sfumatura chiaramente percepibile da quello delle altre parti in causa. Anche se le parti concordano — con ragione — sul fatto che l'atto di adesione non contiene nulla che potesse attribuire agli Stati membri ricorrenti

il diritto alla ripartizione di contingenti nelleacque di paesi terzi di cui trattasi per l'anno 1990 (o 1989) (di guisa che un diritto del genere potrebbe al massimo basarsi sull'art. 4, n. 1, del regolamento di base o su principi generali del Trattato), solo la Commissione, se ho ben capito [11], sostiene che l'atto di adesione esclude che ci si possa richiamare a questa disposizione del regolamento di base. Infatti, secondo la Commissione, per quanto riguarda l'inserimento dei nuovi Stati membri nella politica della pesca della Comunità a proposito delle loro *risorse esterne*, l'atto di adesione contiene una disciplina speciale di natura transitoria. Da questa disciplina si desumerebbe che, fino alla scadenza del periodo transitorio, la partecipazione dei nuovi Stati membri a dette risorse va mantenuta al livello stabilito nell'atto di adesione (a parte le risorse sopravvenute in forza di accordi della Comunità *posteriori* all'adesione). La partecipazione contemplata dall'atto di adesione si limiterebbe alle risorse esterne *derivanti da accordi dei nuovi Stati membri*, dato che la Comunità si è impegnata alla conservazione delle attività di pesca derivanti da tali accordi [12]. La scadenza del periodo transitorio si desumerebbe, in mancanza di un'espressa disposizione dell'atto di adesione, dall'art. 4 del regolamento di base, e avverrebbe quindi contemporaneamente agli adattamenti relativi alla ripartizione delle risorse della Comunità dei Dieci, ai sensi del n. 2 di questa norma.

17. In altre parole: prima di quest'ultima data (quindi in ogni caso prima della fine del 1991) la partecipazione alle risorse in precedenza ripartite fra gli Stati della Comunità dei Dieci era del tutto esclusa, senza che i nuovi Stati membri potessero richiamarsi in senso contrario all'art. 4, n. 1, del regolamento di base.

18. Solo in subordine la Commissione deduce che la corretta applicazione del principio della stabilità relativa porterebbe allo stesso risultato, cioè, in tutte e cinque le cause, al rigetto della pretesa degli Stati membri ricorrenti all'attribuzione di contingenti di cattura nelle acque di cui trattasi.

19. Se si seguisse in modo conseguente il punto di vista della Commissione, ciò avrebbe rilevanti conseguenze per l'esame delle presenti cause (anche se non necessariamente per la decisione da prendere alla fine). Non solo sarebbe impossibile esaminare il principio della stabilità relativa a norma dell'art. 4, n. 1, del regolamento di base, bensì anche valutare la situazione giuridica alla luce di principi generali di diritto, giacché la situazione stessa sarebbe basata su una *disposizione di diritto primario* e la Corte non potrebbe quindi sindacarne la legittimità [13].

20. La Commissione offre con queste tesi (che sono esposte ampiamente al punto 19, sub B, della relazione d'udienza) una soluzione semplice, di facile applicazione, ai problemi che derivano da una situazione di fatto e di diritto piuttosto complessa. È quindi

11 — Il modo con cui la Commissione ha formulato diversi argomenti indica che il suo punto di vista corrisponde al mio, senza che ciò tuttavia sia sufficientemente chiaro.

12 — Cfr. gli artt. 167 e 354 dell'atto di adesione.

13 — Sentenza 28 aprile 1988, cause riunite 31/86 e 35/86, LAISA/Consiglio (Racc. pag. 2285, punti 14 e 18 della motivazione).

abbastanza forte la tentazione di adottare questa soluzione. Per stabilire se dobbiamo cedere a questa tentazione ovvero resisterle non basta valutare gli argomenti della Commissione l'uno dopo l'altro, bensì dobbiamo avere davanti agli occhi i criteri che caratterizzano detta situazione.

21. Gli artt. 167 e 354 si trovano nella quarta parte dell'atto di adesione e costituiscono quindi «misure transitorie», per quanto concerne la pesca, in armonia con il titolo del rispettivo capo 4, che rientra nel titolo II (misure transitorie concernenti la Spagna) e rispettivamente nel titolo III (misure transitorie concernenti il Portogallo) della parte quarta. Se consideriamo ora il regime della pesca della Comunità, il regolamento di base appare come il nucleo centrale della politica comune della pesca introdotta nel 1983.

22. Quanto fosse stato difficile per il legislatore comunitario giungere ad un accordo sui principi posti in tale regolamento lo si può desumere dal tempo trascorso dalla data limite (31 dicembre 1978) stabilita dall'art. 102 dell'atto di adesione del 1972 (GU 1973, L 2, pag. 1).

23. Ora, poiché il regolamento di base fa parte del patrimonio normativo comunitario ai sensi dell'art. 2 dell'atto di adesione e non è stato modificato in occasione dell'adesione stessa (ad eccezione di una parte che qui non ci interessa) [14], gli autori dell'atto di adesione hanno dovuto disciplinare con le «misure transitorie», per quanto necessario, l'inserimento delle flotte da pesca dei nuovi Stati membri nel regime stabilito da detto regolamento. A questo scopo fanno espressamente richiamo gli artt. 156 e 347 dell'atto di adesione, ed inoltre le disposizioni che seguono detti articoli si riferiscono costantemente alle norme di competenza di cui agli artt. 11 e 14 del regolamento.

24. Una delle difficoltà che gli autori dell'atto hanno dovuto a suo tempo affrontare ci è apparsa in occasione delle presenti cause. Essa deriva — a proposito delle possibilità di cattura della Comunità che sono quantitativamente limitate — dal criterio della stabilità relativa imposto dall'art. 4, n. 1, del regolamento di base. Questo criterio, come si desume dalla mia esposizione degli antefatti, aveva presieduto alla prima ripartizione dei contingenti fra gli Stati membri come pure all'ulteriore prassi di tener ferma la formula di ripartizione percentuale per popolazione ittica inizialmente prescelta. La Corte ha confermato la legittimità di questa prassi nella sentenza Romkes [15]. Al punto 17 di questa sentenza è infatti detto che, nella ripartizione fra gli Stati membri della quota di cattura della Comunità, l'esigenza della stabilità relativa deve intendersi nel senso che

«significa il mantenimento di una percentuale fissa per ciascuno Stato membro».

25. Al riguardo, la Corte precisa:

«Infatti, prescrivendo che gli adattamenti eventualmente necessari nella ripartizione delle risorse tra Stati membri vengano adottati dal Consiglio secondo la procedura prevista dall'art. 43 del Trattato, l'art. 4, n. 2,

14 — V. il n. 8 della parte XV dell'allegato I dell'atto di adesione.

15 — Sentenza 16 giugno 1987, causa 46/86, Romkes/Officier van Justitie, (Racc. pag. 2671).

dimostra che il criterio di ripartizione inizialmente fissato in forza dell'art. 4, n. 1, e sulla base dell'art. 11, continuerà ad essere applicato finché non venga adottato un regolamento modificativo secondo la procedura seguita per il regolamento n. 170/83.»

26. Il criterio della stabilità relativa, inteso nel senso di tener ferma la formula di ripartizione inizialmente prescelta, non ha potuto quindi essere usato per l'inserimento delle flotte dei nuovi Stati membri nella politica della pesca della Comunità, e ha invece costituito un ostacolo in proposito, poiché il mantenimento della formula di ripartizione portava necessariamente all'esclusione dalla ripartizione stessa dei pescatori dei nuovi Stati membri.

27. La situazione sarebbe stata diversa se l'art. 4, n. 1, del regolamento di base avesse fornito la formula non solo per un'equa ripartizione fermo restando il numero degli Stati membri, ma anche per una *nuova ripartizione* eventualmente necessaria in caso di nuovo ampliamento della Comunità. Dubito che gli autori della disposizione di cui trattasi abbiano pensato ad una siffatta duplice natura. Dovrebbe quindi essere difficile trarne le indicazioni necessarie per l'attuazione di tale criterio. In ogni caso non posso concordare con gli Stati membri ricorrenti quando ravvisano un'attuazione di questo criterio di ripartizione nell'applicazione dei criteri definiti per il 1983. In proposito essi si richiamano alle loro attività storiche di pesca nelle acque di cui trattasi nel periodo di riferimento 1973-1978 (cause C-63/90, C-67/90, C-70/90 e C-71/90) e sostengono — circa le pretese che fanno valere — che si dovrebbe tener conto della nuova composizione della Comunità alla luce di queste attività di pesca. Tuttavia il principio posto dall'art. 4, n. 1, del regolamento di base è un principio di continuità. Nulla indica che esso debba essere modificato a seguito di un'adesione. Soprattutto non si può supporre che il legislatore comunitario abbia voluto disciplinare il caso dell'adesione di nuovi Stati membri secondo gli stessi criteri seguiti nella ripartizione iniziale, indipendentemente dalle strutture della pesca nei nuovi Stati membri, dagli interessi rispettivi degli Stati membri originari e di quelli nuovi al momento dell'adesione nonché dai rapporti di forza che emergono in occasione dei negoziati. Esso avrebbe con ciò esposto a gravi incertezze l'assetto della politica della pesca comunitaria così difficilmente raggiunto.

28. Già per motivi di certezza del diritto era quindi assolutamente necessario definire nell'atto di adesione i criteri per l'inserimento dei nuovi Stati membri nel regime del regolamento di base. Questi criteri vi sono effettivamente indicati separatamente per due tipi di settori geografici. Gli artt. 156 e seguenti e 347 e seguenti disciplinano l'accesso alle acque soggette alla sovranità o alla giurisdizione degli Stati membri originari (e di competenza del Consiglio internazionale per l'esplorazione del mare), come pure l'accesso alle risorse che ivi si trovano, in parte anche alle risorse situate nelle zone limitrofe d'alto mare [16]. Mentre l'art. 161 stabilisce con precisione la quota da attribuirsi alla Spagna sul totale delle catture ammesse (TAC), suddivisa per specie e zone (ed espressa in percentuali sino a tre decimali) [17] per le popolazioni

16 — Cfr. la sentenza 25 luglio 1991, causa 258/89, Commissione/Spagna (Racc. pag. I-3977, punto 16 della motivazione).

17 — In dottrina è detto in proposito che la quota stabilita corrisponde all'incirca a quella posseduta dalla Spagna prima dell'adesione: v. Churchill, *EEC Fisheries Law*, Dordrecht, 1987, pag. 161.

ittiche soggette a TAC e a contingenti, l'art. 349 (per il Portogallo) delimita le possibilità di pesca solo geograficamente e per il resto affida in gran parte al Consiglio la loro determinazione, e in particolare per quanto riguarda l'applicazione di contingenti a norma del n. 2 di tale norma.

29. Per quanto riguarda poi le cosiddette risorse «esterne», l'atto di adesione si limita agli artt. 167 e 354 di cui ho riprodotto il testo, identico nei due casi, nell'esposizione degli antefatti. Con ragione la Commissione parte dal presupposto secondo cui, a proposito di queste risorse, il n. 3 di entrambe le norme — alla luce dello scopo, chiaramente perseguito dall'atto di adesione, di inserire i nuovi Stati membri nel regime del regolamento di base — contiene il criterio in base al quale tale inserimento deve essere effettuato. Quest'ultimo deve avvenire mantenendo le attività di pesca derivanti da accordi sulla pesca dei nuovi Stati membri con paesi terzi.

30. Che cosa ne consegue per le presenti cause nelle quali — salvo restando l'esame della causa C-71/90 [18] — *siffatte attività di pesca non esistevano al momento dell'adesione?* Tale è la questione che la Commissione cerca di risolvere esponendo la tesi dell'«esclusione», la quale si basa quindi su un'interpretazione a contrario di dette disposizioni. Le mie considerazioni su tale questione si articolano su due fasi. In una prima fase va stabilito se i nn. 3 dell'art. 167, e rispettivamente dell'art. 354, giustifichino un'interpretazione siffatta in casi del genere. La seconda fase deve aiutare a stabilire il contenuto preciso di questa interpretazione a contrario.

31. Concordo con la Commissione nel ritenere che le norme citate delimitano l'inserimento dei nuovi Stati membri nel sistema dei contingenti, nei limiti in cui tale sistema si applica alle risorse esterne, non solo positivamente, ma anche, in una certa misura, negativamente. Esse vanno cioè intese, come si desume dalle considerazioni appena svolte, come soluzione della questione sollevata dal principio della stabilità relativa [19]. Si tratta infatti dell'entità delle attività di pesca con cui i nuovi Stati membri, dal momento dell'adesione, dovevano partecipare a questo sistema informato alla continuità. A parte ciò si deve tener presente il fatto che questo sistema ha ad oggetto la ripartizione di risorse limitate e quindi l'osservanza del divieto di discriminazione (o di altri principi generali di diritto aventi la stessa efficacia del trattato) è particolarmente importante. In questa luce deve essere valutata la circostanza che nell'atto di adesione, il quale va equiparato al Trattato, è stata stabilita una partecipazione esattamente definita dei nuovi Stati membri a determinate risorse che dovevano essere loro attribuite a seguito dell'adesione. Sotto questo aspetto è chiaro che con questa disciplina doveva essere esclusa qualsiasi discussione sulla questione se l'adesione, in forza dei *principi generali* del Trattato (in particolare l'art. 7 e l'art. 40, n. 3) avrebbe

18 — V. infra, ai punti 73 e seguenti.

19 — Anche se, secondo il loro chiaro disposto, si applicano del pari a risorse che non sono soggette a limitazioni di cattura.

dovuto portare ad una partecipazione di maggiore entità. Da tutto ciò desumo che le norme di cui ho trattato significano non solo che viene garantita ai nuovi Stati membri la prosecuzione delle loro attività di pesca in essere sino all'adesione, ma anche che a ciò ci si doveva ottenere.

32. Più difficile è determinare esattamente la portata di questa interpretazione a contrario. La tesi della Commissione in proposito va a mio parere troppo oltre. La tesi dell'«esclusione», sostenuta dalla Commissione, si risolve infatti nel *vietare* (in ogni caso fino a tutto il 1991) al Consiglio l'attribuzione di contingenti, basati sul *diritto derivato*, che vadano oltre quanto stabilito nell'atto di adesione. Una conseguenza del genere non corrisponde al dettato dell'atto stesso. L'impegno della Comunità ivi stabilito è nel senso che occorre «adottare» le «decisioni necessarie» per mantenere le attività di pesca tradizionali dei nuovi Stati membri. Questa formula è perfettamente consona alla logica del regolamento di base. Se infatti il Consiglio, a proposito di una popolazione ittica per la quale valgono limitazioni di cattura, ha adottato le decisioni necessarie nel senso di cui sopra, la continuità delle attività di pesca di cui trattasi è garantita in base al principio della stabilità relativa. Qualora il Consiglio abbia adempiuto questo obbligo, l'inserimento dei nuovi Stati membri nel regime del regolamento di base è terminato. Non è necessario un apposito periodo transitorio.

33. La conclusione a contrario che si può trarre da questa norma non consiste, come sostiene la Commissione, nel ritenere che sia vietata, se non esclusa, un'attività del Consiglio («adozione di decisioni») che preveda una maggior partecipazione dei nuovi Stati membri. Essa significa invece soltanto che non vi è alcun obbligo per il Consiglio di agire in questo senso. Questa considerazione puramente logica è confermata dal contesto e dagli obiettivi fissati dal regime dell'atto di adesione. Come si desume dal modo in cui i nuovi Stati membri vengono inseriti nel sistema stabilito dal regolamento di base, per quanto riguarda le risorse esterne, questa procedura deve incidere il meno possibile sul sistema stesso. Nel contesto di questa disciplina nulla indica che l'applicazione di questo sistema debba essere temporaneamente sospesa qualora ne possa (eccezionalmente) derivare una maggiore partecipazione dei nuovi Stati membri. In particolare manca la determinazione di un periodo transitorio. È significativo che la Commissione sia costretta a desumerlo dall'art. 4, n. 2, del regolamento di base, benché l'atto di adesione non si riferisca affatto a tale disposizione [20].

34. La differenza fra queste due tesi, data l'efficacia di trattato delle disposizioni menzionate, ha importanza decisiva per l'applicazione del diritto derivato. Se un'attività delle istituzioni comunitarie è vietata dal diritto primario, divengono inapplicabili non solo gli atti direttamente in contrasto con tale divieto, ma anche quelli che implichino una competenza ad agire o un obbligo in tal senso. Di conseguenza, secondo la Commissione, l'art. 4, n. 1, del regolamento di base non può essere applicato qualora (a parere degli Stati membri ricorrenti) ne derivi il diritto a una determinata partecipazione a risorse in ordine alle quali detti Stati non erano attivi prima dell'adesione. Al contra-

20 — Il caso è diverso ad esempio per gli artt. 60 e 220 dell'atto di adesione, i quali infatti collegano la fine del periodo transitorio ivi contemplato all'adozione di disposizioni di diritto derivato; v. in proposito la sentenza 13 novembre 1990, causa C-99/89, Yañez Campoy/Bundesanstalt für Arbeit (Racc. pag. I-4097, punto 16 della motivazione).

rio, una norma di diritto primario secondo la quale le istituzioni comunitarie non hanno bisogno di agire in un determinato senso, non ha di per sé alcuna influenza su competenze o su obblighi di diritto derivato. Quindi, se si accoglie la tesi qui sostenuta (in armonia con gli orientamenti menzionati al punto 5 della relazione d'udienza, i quali si riferiscono al patrimonio normativo comunitario per le questioni litigiose nel campo degli accordi conclusi dalla Comunità dei Dieci con paesi terzi), gli Stati membri ricorrenti possono invocare l'art. 4, n. 1, del regolamento di base e si dovrà accertare se questa disposizione suffraghi le pretese da essi avanzate.

35. Tenuto conto di tutto quanto precede, la conclusione a contrario da trarsi dagli artt. 167 e 354 dell'atto di adesione è che il Consiglio, a norma del diritto comunitario di rango primario, non è obbligato ad attribuire una partecipazione alle risorse esterne della Comunità maggiore di quella indicata in questi due articoli.

36. Per quanto riguarda ora i limiti temporali del suo ambito di applicazione, nell'atto di adesione ci si è con ragione astenuti dallo stabilire un periodo transitorio. Questi limiti si desumono infatti dal contesto giuridico in cui si trovano le due norme citate. In proposito sono importanti due particolarità, cioè da un lato il fatto che la disciplina si riferisce alla circostanza dell'adesione e dall'altro il fatto che essa, almeno per quanto qui ci interessa, è stata elaborata come soluzione delle questioni [21] sollevate dal principio della stabilità relativa nel caso delle risorse esterne. Ne consegue che questa norma riguarda solo la *situazione di partenza* in cui si trovano posti i nuovi Stati membri nell'ambito del sistema del regolamento di base che esisteva all'epoca dell'atto di adesione. Questi ultimi non possono perciò mettere in discussione tale situazione di partenza. Tuttavia essi possono perfettamente *impugnare* successive *modifiche come tali* e far controllare dalla Corte di giustizia la loro compatibilità col Trattato, in particolare sotto l'aspetto della parità di trattamento a norma degli art. 7 e 40, n. 3, del Trattato. Per contro, non è loro vietato invocare detti principi per *esigere modifiche*, che tengano conto della mutata situazione alla luce di circostanze verificatesi *dopo l'adesione*. In pratica ciò significa che i nuovi Stati membri, in caso di aumento come pure di diminuzione delle risorse di pesca della Comunità, vanno trattati secondo gli stessi criteri degli altri Stati membri. Tornerò in seguito su questo punto. Le modifiche intervenute dopo l'adesione possono inoltre acquistare importanza nell'ambito dell'art. 4, n. 2, del regolamento di base, al qual proposito tuttavia si deve tener conto dell'ampio potere discrezionale spettante al Consiglio in caso di applicazione dell'art. 43 del Trattato.

37. In relazione alle presenti cause si deve ritenere *in conclusione* che l'atto di adesione in quanto tale non esige l'attribuzione dei contingenti pretesi dagli Stati membri ricorrenti né, per quanto riguarda il diritto derivato, la esclude.

38. II. Va poi accertato se il Consiglio, con la ripartizione dei contingenti da esso prescelta, abbia trasgredito l'art. 4, n. 1, del regola-

21 — V. nota 19.

mento di base, unitamente, se del caso, a disposizioni dell'atto di adesione [22].

39. 1) Anzitutto vanno fatte alcune osservazioni integrative circa il requisito della stabilità relativa. Queste osservazioni riguardano il punto di collegamento della regola delle percentuali fisse stabilita dalla Corte, la sua influenza sul potere discrezionale del Consiglio e — in connessione con tali elementi — le considerazioni che consentono di non applicare la regola stessa.

40. a) Come si desume dall'art. 1, n. 1, del regolamento di base, la ripartizione dei contingenti di cattura deve garantire una stabilità relativa:

— per ciascuno Stato membro,

— per ciascuna delle popolazioni ittiche considerate.

Ne consegue che il punto di riferimento della regola stabilita dalla Corte è la quota della Comunità per una «popolazione ittica determinata». Questa nozione rinvia certo a *limiti spaziali*, cioè quelli che circoscrivono la zona per la quale valgono limitazioni di cattura [23]. Essa tuttavia *non* si riferisce a determinate *quantità*, giacché, in conformità dell'obiettivo del regolamento di base, le «misure di conservazione delle popolazioni ittiche» non riguardano solo determinate quantità di pesci in una determinata zona, bensì tutti i pesci — naturalmente solo se appartengono alla stessa specie o allo stesso gruppo di specie, giacché i provvedimenti di conservazione vengono adottati per singola specie o gruppo di specie (art. 2, n. 1, in connessione col n. 2 del regolamento di base). Ora, se le quantità di una popolazione possono essere maggiori o minori a seconda del momento, lo stesso vale secondo la logica delle restrizioni di cattura per il totale ammissibile delle catture, ma anche per la quota della Comunità. Quest'ultima può inoltre variare verso l'alto o verso il basso a seconda del maggiore o minore spazio lasciato agli interessi dei paesi terzi nell'ambito degli accordi sulla pesca in vigore. Questo vale per le acque della Comunità, ma anche, cosa rilevante nel presente caso, a seconda del contenuto dei singoli accordi sulla pesca, per le acque dei paesi terzi.

41. Poiché entrambi i menzionati meccanismi, che possono influire sulla quota di cattura della Comunità per una determinata popolazione ittica, erano noti al legislatore comunitario, si deve partire dal presupposto che l'esigenza della stabilità relativa e la regola delle percentuali fisse che la giurisprudenza ne ha tratto si riferiscono a qualsiasi contingente di pesca, indipendentemente dalla sua entità, di una popolazione ittica esattamente definita.

42. A contrario, ne consegue che la ripartizione di un contingente di pesca relativo ad una popolazione ittica alla quale la Comunità non aveva fino a quel momento alcun accesso costituisce una prima ripartizione per la quale si deve anzitutto fissare una formula di ripartizione.

43. Non si configura invece una prima ripartizione in questo senso quando il quantita-

22 — Causa C-71/90.

23 — Cfr. l'art. 3, n. 1, del regolamento (CEE) n. 2057/82, (GU 1982, L 220, pag. 1).

tivo totale di catture viene stabilito per la prima volta nell'ambito di accordi sulla pesca con Stati terzi, dopo esser stato autonomamente stabilito nel corso di un determinato periodo. Dal combinato disposto dei due numeri dell'art. 3 e dell'art. 4, n. 1, del regolamento di base si desume che i due casi sono soggetti alle stesse regole per quanto riguarda la ripartizione dei contingenti. Di conseguenza, il fatto che nelle acque della Groenlandia (cause C-63/90 e C-67/90), che sino al 1° febbraio 1985 faceva parte della Comunità, il totale delle catture ammesse (come pure la quota di queste ultime spettante alla Comunità) è stato stabilito autonomamente, al pari della quota della Comunità nella zona bianca (in precedenza internazionale) (causa C-73/90), mentre in seguito la quota della Comunità in queste acque è stata stabilita nell'ambito di accordi sulla pesca, non cambia nulla nei principi sin qui individuati.

44. b) Per poter stabilire se la regola così definita secondo la quale le percentuali prescelte rimangono immutate lasci eccezionalmente al Consiglio un margine discrezionale entro il quale esso può o deve accogliere le richieste degli Stati membri ricorrenti, occorre esaminarla nel contesto in cui si trova.

45. aa) In proposito è importante il fatto che l'art. 4, n. 1, del regolamento di base, attentamente considerato (per il periodo anteriore agli adattamenti di cui al n. 2) a prescindere dal caso dubbio dell'adesione, disciplina *tre diverse ipotesi.*

46. La *prima ipotesi* è quella della prima ripartizione di tutte le risorse a disposizione della Comunità in un determinato momento e soggette a restrizioni di cattura e a contingenti. Si tratta, in questo caso, della *determinazione del punto di partenza* della politica della pesca, in quanto attuata coi detti mezzi. Ciò è avvenuto con la ripartizione storica effettuata nel regolamento (CEE) n. 172/83 e nei già menzionati regolamenti che lo completano [24]. È vero che per questa prima ripartizione nella motivazione del regolamento di base non è indicato uno scopo diverso da quello delle ripartizioni successive. In effetti vi è al riguardo un denominatore comune, cioè lo scopo di garantire le attività di pesca tradizionali e quindi gli interessi delle popolazioni locali che nei singoli Stati membri dipendono dalla pesca e dalle industrie connesse [25]. In tale occasione, a differenza delle successive ripartizioni, si doveva tuttavia superare la particolare difficoltà costituita dal fatto che numerosi paesi terzi avevano esteso le loro zone di pesca a 200 miglia marine e quindi i pescherecci degli Stati membri avevano perso molte possibilità di cattura [26]. Con questa ripartizione si doveva quindi stabilire un *nuovo equilibrio complessivo* che fosse il più possibile vicino a quello in origine esistente fra le attività di pesca.

47. È evidente che, data la complessa situazione di politica economica da disciplinare, al Consiglio spettava un ampio potere discrezionale.

24 — V. sopra al punto 3.

25 — V. il quarto 'considerando' del regolamento (CEE) n. 172/83.

26 — V. la nota precedente; sentenza 14 dicembre 1989, causa 3/87, The Queen/Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Agegate Ltd (Racc. pag. 4459, punto 24 della motivazione); così pure la sentenza dello stesso giorno, nella causa 216/87 (Racc. pag. 4509, punto 23 della motivazione).

48. La *seconda ipotesi* è costituita dalle ripartizioni successive, nelle quali logicamente le attività di pesca tradizionali devono essere garantite *nell'ambito di questo nuovo equilibrio*. Qui trova la sua collocazione la regola delle percentuali fisse, la quale fa sì che rimangano immutati i *rapporti* fra le attività di pesca degli Stati membri e quindi garantisce letteralmente la stabilità «relativa».

49. Come abbiamo già visto, l'atto di adesione ha inserito i nuovi Stati membri in questo regime in un modo che ha evitato la modifica dei rapporti che erano stati stabiliti fra gli Stati membri originari con la ripartizione storica dei contingenti. Esso ha invece «aggiunto» alla ripartizione originaria le attività di pesca «apportate» dai nuovi Stati membri, senza rendere necessaria una nuova ripartizione corrispondente a quella della prima ipotesi.

50. La *terza ipotesi* riguarda la ripartizione delle popolazioni ittiche che vengono attribuite alla Comunità dopo la ripartizione storica. Lo scopo della stabilità vieta di rimettere ogni volta in discussione l'equilibrio complessivo e quindi la formula di ripartizione tradizionale. Il Consiglio ha perciò in questo caso il compito di estendere a questa nuova popolazione ittica l'equilibrio in essere, fissando per questa una formula di ripartizione (che poi è sottoposta alla regola delle percentuali fisse). Non vi è in proposito alcuna formula esattamente determinata. Il Consiglio deve esercitare di volta in volta il proprio potere discrezionale, tenendo conto degli scopi indicati nella motivazione del regolamento di base.

51. bb) Da questa panoramica pare a prima vista risultare che solo nella prima e nella terza ipotesi il Consiglio dispone di un potere discrezionale, di guisa che esso, in tutte le ripartizioni successive a quella storica che non abbiano ad oggetto nuove popolazioni ittiche, è costantemente vincolato alla formula di ripartizione inizialmente adottata. Non è necessario qui esaminare la questione in via generale. Per quanto riguarda le presenti cause, si deve comunque constatare che questa soluzione sommaria perderebbe di vista la connessione con la prima e con la terza ipotesi nella quale la seconda si inserisce.

52. *1.* Per quanto riguarda la *connessione con la prima ipotesi*, corrisponde certo allo spirito del regime il fatto di garantire le attività di pesca degli Stati membri nell'ambito dell'equilibrio trovato con la prima ripartizione (ed eventualmente completato dall'atto di adesione) in occasione delle successive ripartizioni, in ogni caso fino a che non siano stati effettuati gli adattamenti a norma dell'art. 4, n. 2, del regolamento di base. Il rovescio di questa logica è tuttavia il seguente: se le circostanze sulle quali questo equilibrio originario si basa subiscono in seguito mutamenti sostanziali, possono rendersi necessarie modifiche della formula di ripartizione onde ristabilire l'equilibrio stesso, quanto meno in modo approssimativo. Mi sembra che proprio questa conclusione costituisca la base della dichiarazione iscritta nel processo verbale a proposito dell'art. 4 del regolamento di base [27], secondo la quale il Consiglio, nel valutare la stabilità relativa dei contingenti da attribuirsi agli Stati membri, tiene conto delle varie circostanze che possano influire in modo sostanziale sulla situazione generale in

27 — V. il n. 2 della relazione d'udienza.

base alla quale il Consiglio ha deciso la ripartizione originaria.

53. In modo del tutto appropriato, nella discussione dinanzi alla Corte a questo proposito, è stato più volte addotto l'esempio di una catastrofe ecologica, che distrugga una popolazione ittica per la quale esistesse una ripartizione di contingenti. Ne possono derivare, a seconda dei casi, situazioni simili a quelle esistenti al momento della prima ripartizione, giacché anche allora si doveva trovare un nuovo equilibrio nell'ambito di *possibilità di pesca durevolmente ridotte*.

54. Eventi del genere devono quindi indurre il Consiglio a controllare in quale misura essi incidano sull'equilibrio originariamente stabilito ed autorizzino o addirittura esigano provvedimenti che determinino un nuovo equilibrio che si avvicini il più possibile a quello precedente.

55. È sicuramente concepibile che il Consiglio si trovi posto di fronte ad una situazione del genere, tuttavia, come si desume dalle considerazioni che precedono, ci si dovrebbe poter limitare in generale alle ipotesi di *diminuzione* delle possibilità di cattura. Un aumento delle possibilità di cattura, che ponga il Consiglio nella situazione di fronte alla quale esso si trovava al momento della prima ripartizione, mi sembra praticamente inconcepibile.

56. A proposito delle presenti cause, circostanze del genere non sono comunque ravvisabili. I fatti dinanzi ai quali ci troviamo ci inducono piuttosto a distinguere due fattispecie, nessuna delle quali possiede le caratteristiche di una siffatta situazione eccezionale.

57. Anzitutto, in conformità alle mie considerazioni sul punto di collegamento della regola delle percentuali fisse [28], va rilevato che il *semplice aumento della quota* di catture della Comunità per una determinata popolazione ittica, il quale può *sempre* avvenire *da un anno all'altro*, contrariamente al parere del governo portoghese (causa C-63/90) non obbliga il Consiglio ad avvalersi del proprio potere discrezionale onde esaminare la questione di una nuova ripartizione. A siffatte modifiche della situazione manca infatti il requisito della *persistenza* (v. l'art. 1 del regolamento di base) che giustifica una decisione *fondamentalmente nuova* sulla formula di ripartizione. Come il Consiglio ha con ragione sostenuto, l'eventuale partecipazione di Stati membri che fino a quel momento non fossero inclusi nella formula di ripartizione, in caso di successiva riduzione delle possibilità di cattura dovrebbe essere ridotta o soppressa. Una siffatta soluzione avrebbe la conseguenza di privare, quanto meno temporaneamente, i titolari dei contingenti attribuiti secondo la formula tradizionale dei frutti della loro disciplina in materia di pesca nonché del compenso per i periodi caratterizzati da minori quote attribuite alla Comunità, senza che ciò corrisponda necessariamente ad un vantaggio *durevole* («stabile») per gli Stati membri ammessi per la prima volta alla ripartizione, come prescrive l'art. 4, n. 1, del regolamento di base.

58. È poi concepibile che in relazione ad una determinata popolazione ittica si abbiano aumenti della quota di catture della Comunità che non costituiscano unicamente oscillazioni annuali, bensì abbiano natura durevole. Modifiche siffatte possono avvenire a causa di un *cambiamento* della *situazione*

28 — V. sopra, punti 40 e 41.

giuridica sulla quale si basa il calcolo della quota di catture spettante alla Comunità. Un fatto del genere non giustifica alcun obbligo del Consiglio di esaminare, nell'ambito del suo potere discrezionale, se si debba determinare un nuovo equilibrio. Detta situazione non è affatto simile a quella esistente al momento della ripartizione storica. Essa può al massimo essere accostata a quella che si determina in occasione della (prima) ripartizione relativa ad una popolazione ittica alla quale fino a quel momento la Comunità non avesse alcun accesso (terza ipotesi). Come già detto, tuttavia, lo scopo del regime da applicarsi nella fattispecie non esige, nella situazione ultima menzionata, l'instaurazione di un nuovo equilibrio bensì l'estensione dell'equilibrio originario alla nuova popolazione, applicando a questa gli stessi criteri usati per le popolazioni ittiche preesistenti.

59. L'idea di una nuova definizione dell'equilibrio delle attività di pesca degli Stati membri — idea quindi che deriva dalla connessione con la qualità dell'art. 4, n. 1, di fondamento della ripartizione storica — non giustifica perciò nel presente caso alcuna eccezione alla regola delle percentuali fisse.

60. 2. Tuttavia, come si desume dalle considerazioni appena svolte, una siffatta eccezione può essere presa in considerazione in un caso analogo a quello della prima ripartizione di una popolazione ittica nuova per la Comunità (terza ipotesi). Come già detto, in occasione della prima ripartizione di una siffatta «nuova» popolazione ittica il Consiglio deve usare il proprio potere discrezionale onde accertare quali Stati membri partecipino, ed in quale misura, alla quota di catture spettante alla Comunità, nel qual caso la formula di ripartizione prescelta è a sua volta soggetta alla regola delle percentuali fisse.

61. Tuttavia, queste considerazioni *tratte dalla connessione con la terza ipotesi*, nel caso di una popolazione ittica già soggetta alla ripartizione tradizionale, possono dar luogo ad un obbligo del Consiglio di prendere in considerazione la determinazione di una nuova formula solo qualora ricorrano due presupposti. Da questi ultimi dipende la possibilità di un raffronto con la situazione della terza ipotesi. In primo luogo, le quantità di cui trattasi *non* devono essere *del tutto irrilevanti* rispetto alle quantità abitualmente assegnate nell'ambito di un accordo sulla pesca. Altrimenti il Consiglio può dare la precedenza all'interesse di un'efficace gestione (v. il terzo 'considerando' del regolamento n. 172/83) e prescindere da considerazioni che vadano nel senso di una nuova ripartizione. In secondo luogo, tenuto conto del fondamento giuridico dell'aumento della quota di catture della Comunità, si deve trattare di un mutamento *durevole*. Se sussistono questi presupposti, la Corte di giustizia controlla di volta in volta se il Consiglio abbia esercitato correttamente il proprio potere discrezionale per quanto riguarda la conservazione o la modifica della formula di ripartizione e, se del caso, la scelta degli Stati membri beneficiati e delle percentuali.

62. 2. Su questa base vanno trattate le particolarità dei singoli casi che ci sono stati sottoposti, al qual proposito per motivi di chiarezza procederò seguendo la numerazione delle cause. Tratterò congiuntamente gli argomenti relativi alla sottoutilizzazione dei contingenti nazionali in un apposito paragrafo (al numero 3).

a) *Per quanto riguarda in primo luogo le cause riunite C-63/90 e C-67/90*

63. In proposito ricordo che, nell'ambito dell'accordo sulla pesca della Comunità con la Groenlandia [29], vengono conclusi protocolli di applicazione (art. 2, n. 1) sulle attività di pesca di navi battenti bandiera di uno Stato membro nelle acque groenlandesi, il primo dei quali [30] valeva dal 1° febbraio 1985 al 31 dicembre 1989, mentre il secondo [31] copre il periodo dal 1° gennaio 1990 al 31 dicembre 1994 (v. in ognuno dei due casi, l'art. 1, n. 1). Le quantità spettanti alla Comunità per quanto riguarda il merluzzo bianco ammontano nel secondo protocollo a 16 000 t (riserve ovest — NAFO 0/1) e rispettivamente 15 000 t (riserve est — CIEM XIV/V) e superano quindi quelle del primo Protocollo di 4 000 e rispettivamente 2 500 t. Ora, con l'impugnato regolamento n. 4054/89 la «quota di catture» spettante alla Comunità per il 1990 — il primo anno di applicazione del secondo Protocollo — veniva ripartita secondo la formula tradizionale, cioè tra il Regno Unito e la Germania. Gli Stati membri ricorrenti vi ravvisano una trasgressione del principio della stabilità relativa e sostengono che l'aumento della quota di catture della Comunità contenuto nel secondo Protocollo avrebbe dovuto far sì che anche ad essi venissero assegnati dei contingenti di pesca.

64. Per la valutazione di questa tesi, si desume dai principi sopra elaborati che il fatto di tener ferma la formula di ripartizione originaria non può in nessun caso essere censurato qualora non ci si trovi in presenza di una situazione analoga a quella della prima ripartizione di una «nuova» popolazione ittica.

65. Nella fattispecie non ci troviamo di fronte ad un caso del genere giacché secondo il fondamento giuridico dell'aumento contenuto nel secondo Protocollo non è garantita la necessaria durata.

66. L'accordo sulla pesca contiene infatti una serie di meccanismi i quali possono aumentare, ma anche diminuire, le quantità (di questa o di quella specie) alla fine assegnate alla Comunità rispetto a quelle stabilite nel Protocollo. Una siffatta *diminuzione* è possibile a norma dell'art. 7. A norma di quest'ultimo i contingenti convenuti con la Comunità vengono ridotti, ferma restando la compensazione finanziaria stabilita da ciascun Protocollo, se per una determinata campagna di pesca le circostanze biologiche esigono che venga fissato un volume totale di catture per una riserva specifica tale da non consentire alla Groenlandia di rispettare l'obbligo derivante dall'art. 2 e di mantenere nel contempo le proprie attività di pesca ad un livello corrispondente ai quantitativi minimi fissati nei protocolli di cui all'art. 2, n. 1. Un *aumento* può avvenire a norma dell'art. 8. A norma del n. 1 di quest'ultima norma, le autorità responsabili per la Groenlandia offrono alla Comunità una priorità speciale per l'accesso a possibilità di catture supplementari che eccedono le capacità di cattura della flotta groenlandese e i contingenti annui convenuti

29 — Regolamento (CEE) n. 223/85, (GU 1985, L 29, pag. 8).

30 — Regolamento (CEE) n. 224/85 (GU 1985, L 29, pag. 13).

31 — Decisione del Consiglio 89/650/CEE (GU 1989, L 389, pag. 80).

per la Comunità ai sensi dei protocolli di cui all'art. 2, n. 1. Secondo il n. 2, le autorità responsabili per la Groenlandia, con l'assegnazione delle eccedenze delle capacità di cattura di cui al n. 1, offrono alla Comunità, contro un'adeguata compensazione finanziaria, quantitativi che corrispondono, per il merluzzo bianco delle riserve ovest della Groenlandia, ad almeno il 20% di un aumento del totale delle catture ammissibili al di sopra delle 75 000 t.

67. A causa di questi meccanismi, secondo i dati non contestati forniti dal Consiglio (allegato al controricorso in entrambe le cause), dopo una completa *sospensione* dei contingenti per le popolazioni occidentali di merluzzo bianco negli anni 1986-1987, nel 1988 si aveva una *diminuzione* di 5 000 t, che portava il contingente a 7 000 t [32], nel 1989 un aumento di 4 000 t che lo portava a 16 000 t [33]. Per tre anni consecutivi, quindi, la quota effettivamente attribuita rimaneva inferiore a quella indicata nel primo protocollo. Ciò indica molto chiaramente che le previsioni sulle quali si basano le cifre stabilite possono rivelarsi troppo ottimistiche, esattamente come le aspettative espresse con tali cifre possono essere superate in taluni anni. Non si può quindi affermare che la differenza tra i due protocolli costituisca una modificazione durevole, giuridicamente garantita. Ciò è tanto più vero in quanto non si può escludere che il terzo protocollo (per il periodo successivo al 1° gennaio 1995) in relazione all'andamento delle popolazioni ittiche stabilisca di nuovo contingenti inferiori a quelli del secondo.

32 — Cfr. regolamento (CEE) n. 3982/87 (GU 1987, L 375, pag. 61) e regolamento (CEE) n. 2963/88 (GU 1988, L 269, pag. 3).

33 — Cfr. regolamento (CEE) n. 1578/89 (GU 1989, L 156, pag. 3).

68. Il governo spagnolo ha inoltre sostenuto in proposito che per l'aumento del contingente di merluzzo bianco nell'ambito del secondo protocollo sarebbero state decisive la compensazione finanziaria e l'apertura del mercato comunitario. Non vedo tuttavia quale rilevanza questi argomenti possano avere per la questione della durevolezza del mutamento avvenuto. In ogni caso il procedimento asserito dalla Spagna, e che il Consiglio del resto contesta, sarebbe in contrasto con l'art. 2, n. 2, dell'accordo sulla pesca. Al riguardo non vi è tuttavia alcun indizio concreto contro la presunzione che l'accordo sia stato applicato regolarmente.

69. Il governo spagnolo ha infine asserito che nel 1986, 1987 e 1988 la Comunità aveva rifiutato varie offerte di contingenti per numerose specie (diverse dal merluzzo bianco) fattele dalla Danimarca in nome della Groenlandia. La Comunità le avrebbe rifiutate per mancanza di interesse da parte degli Stati membri che erano stati presi in considerazione al momento della ripartizione, benché la Spagna dal canto suo avesse manifestato il proprio interesse al riguardo. Viceversa la Comunità avrebbe accettato nel 1989 contingenti supplementari di merluzzo bianco e di capellano. Si dovrebbe quindi ammettere che il rifiuto o l'accoglimento delle offerte sarebbe dipeso unicamente dall'interesse degli Stati membri titolari di contingenti.

70. A questo proposito va detto in primo luogo che l'attuale ripartizione dei contingenti riguarda unicamente le quantità effettivamente attribuite alla Comunità con il secondo protocollo, non già quelle che la Comunità avrebbe potuto accettare in passato come quote supplementari. In secondo

luogo mancano indizi che portino a concludere che vi fossero circostanze tali da far apparire il rifiuto delle precedenti offerte come inficiato di un errore di valutazione.

71. Non si vede quindi cosa potrebbe suffragare la tesi secondo cui l'applicazione del principio delle percentuali fisse sia errata.

72. b) Non occorre che mi soffermi sulla causa C-70/90. Qui non si tratta nemmeno di un aumento delle quote di cattura attribuite alla Comunità per il 1990 (né rispetto al 1982 né rispetto al 1989) [34], a parte un esiguo aumento delle «altre specie» il quale tuttavia, per quanto mi risulta, non si basa su un mutamento del fondamento giuridico. Non vi è quindi alcun elemento da cui risulti che si sia verificato un evento atto a mettere in discussione l'applicazione del principio delle percentuali fisse.

73. c) La *causa C-71/90* è la sola in cui si deve esaminare la posizione giuridica del ricorrente (Regno di Spagna) sotto il profilo dell'atto di adesione.

74. aa) Sotto questo profilo risulta dal fascicolo che tra la Spagna e la Norvegia, per talune popolazioni ittiche alle quali il regolamento impugnato si riferisce, esisteva un accordo sulla pesca valido fino al 31 dicembre 1986.

75. Secondo questo accordo erano consentite ai pescherecci spagnoli attività di pesca nella zona economica esclusiva della Norvegia, nelle acque a Nord del 62° parallelo e a 12 miglia dalla costa. In proposito il governo norvegese doveva stabilire una quota adeguata della parte del totale delle catture che superava la capacità di pesca norvegese.

76. È pacifico che nell'ambito di questo accordo, a partire dal 1982, non fu più offerta alcuna quota alla Spagna, giacché la Norvegia era disposta a farlo unicamente se la Spagna avesse limitato le proprie attività di pesca nella zona delle Spitzbergen. Secondo lo Stato membro ricorrente, questa condizione si basava su un'interpretazione del Trattato di Parigi [35] che la Spagna non accetta.

77. Il ricorrente sostiene che il Consiglio — giacché la Comunità ammette le restrizioni relative alla zona delle Spitzbergen, — avrebbe dovuto attribuire alla Spagna, in forza del principio della stabilità relativa, contingenti per il merluzzo bianco, l'eglefino, il merluzzo carbonaro e lo scorfano di Norvegia corrispondenti alle sue attività di pesca tradizionali. Il contingente di 190 t di scorfani di Norvegia — una specie di scarso valore economico — al quale il regolamento impugnato limita la partecipazione della Spagna e che la Norvegia del resto ha attribuito solo al di fuori dell'accordo con la Comunità, non soddisferebbe tali esigenze. Detto quantitativo sarebbe inoltre così esiguo che sarebbe «tecnicamente impossibile» pescarlo.

78. In proposito va detto anzitutto che l'adesione della Spagna alla Comunità, com'è pacifico, non ha fatto sì che, nell'ambito di

34 — I dati numerici — incontestati — per gli anni fino al 1989 si desumono in proposito dall'allegato al controricorso. Nel 1982 la Comunità non aveva ancora una quota di catture per gli sgombri.

35 — Trattato sulle Spitzbergen, firmato il 9 febbraio 1920, *LNTS*, vol. 2, pag. 7.

questo accordo sulla pesca con la Norvegia [36] — tenuto conto dell'avvenuta scadenza dell'accordo concluso con la Spagna — venissero attribuite alla Comunità quote di cattura maggiori di quelle precedenti. Non è quindi ravvisabile una trasgressione del principio della stabilità relativa, quale si è concretato nell'art. 167, n. 3, dell'atto di adesione.

79. Una questione completamente diversa è se la Comunità, a norma di queste disposizioni e tenuto conto dell'accordo stipulato dalla Spagna, fosse obbligata a procurarsi una tale attribuzione di quantitativi maggiori eventualmente completando il proprio accordo di pesca con la Norvegia. Ciò può tuttavia essere preso in considerazione unicamente se al momento dell'adesione vi fossero state delle attività di pesca in forza dell'accordo menzionato per primo. Anche se, ai fini di questo presupposto, si dovesse prescindere dal contrasto relativo alle attività di pesca nella zona delle Spitzbergen, è del tutto incerto se ed in quale misura esistessero possibilità di cattura derivanti da questo accordo sulla pesca. In particolare non si può affermare con certezza che queste, estrapolate per l'anno 1990, avrebbero portato all'attribuzione di quantità maggiori o di ulteriori specie rispetto a quelle contemplate nel regolamento impugnato. Secondo i principi generali in materia di onere della prova, spetta allo Stato membro ricorrente dissipare queste incertezze. In proposito va rilevato che, come la stessa Spagna sostiene, nell'ambito di questo accordo la Norvegia, sin dal 1981 — primo anno in cui l'accordo stesso era in vigore — non ha concesso alcuna partecipazione alle risorse, salvo per quanto riguarda lo scorfano di Norvegia (ed un'altra specie che non costituisce oggetto delle pretese della Spagna). Per tutte le specie alle quali, secondo la Spagna, si riferisce la sua pretesa all'attribuzione di contingenti, le concessioni della Norvegia alla Spagna fra il 1978 e il 1980, effettuate in forza di un accordo del 1977, mostrano rilevanti diminuzioni. Questo accordo [37] non aveva inoltre ancora limitato le concessioni alla Spagna ad una quota delle quantità che superassero le capacità di cattura norvegesi. Sotto il profilo delle attività di cattura della Spagna anteriori all'adesione non si ravvisa quindi alcuna trasgressione dell'art. 167, n. 3, dell'atto di adesione né dell'art. 4, n. 1, del regolamento di base, nella parte in cui esso andava applicato unitamente alla disposizione ultima menzionata.

80. bb) Per quanto riguarda l'applicazione dell'art. 4, n. 1, del regolamento di base come tale, la Spagna sostiene che l'accordo sulla pesca con la Norvegia è stato rivalutato e stabilizzato giacché alla flotta spagnola nella zona delle Spitzbergen sono state imposte restrizioni e le relazioni commerciali fra la Comunità e la Norvegia sono state adattate mediante la conclusione di accordi nei settori dell'agricoltura e della pesca [38]. Uno di questi accordi stabilisce in effetti (scambio di lettere n. 3) che con effetto dal 1° marzo 1986 le disposizioni concordate nel 1973 circa le concessioni tariffarie accordate dalla Comunità per alcuni prodotti della pesca vengono estese alla Comunità ampliata. Inoltre la Comunità concede al Regno di Norvegia un trattamento preferenziale sotto forma di esenzione o riduzione tariffaria per taluni prodotti della pesca originari della Norvegia (scambio di lettere n. 3). Anche altre concessioni da parte della Comunità sono contem-

36 — Regolamento (CEE) n. 2214/80 (GU 1980, L 226, pag. 47).

37 — Allegato II al ricorso nella causa C-71/90.

38 — Decisione del Consiglio 15 settembre 1986, 86/157/CEE, GU L 328, pag. 76.

plate in vista dell'ampliamento della Comunità stessa e riguardano le importazioni nel settore della pesca (cfr. punto II dello scambio di lettere n. 1). Il Consiglio sembra non voglia contestare che vi sia una connessione fra questa modifica del regime di importazione della Comunità e l'andamento delle quantità di catture che sono state attribuite alla Comunità (dal 1986). Esso sostiene tuttavia che, secondo il principio della stabilità relativa, gli aumenti di queste quantità dovevano andare a favore degli Stati membri che avevano partecipato alle precedenti ripartizioni. L'adattamento degli accordi fra la Comunità e gli Stati dell'EFTA costituirebbe una necessaria conseguenza dell'ampliamento della Comunità stessa.

81. In questo contesto non riesco a ravvisare alcun errore di valutazione del Consiglio. Non vi è infatti alcun indizio da cui si desuma che, per quanto riguarda il fondamento giuridico dell'assegnazione di quote di pesca alla Comunità, sia avvenuto un mutamento durevole. In particolare negli scambi di lettere soprammenzionati non è stata convenuta alcuna assegnazione che superi quanto stabilito nell'accordo sulla pesca [39]. Inoltre non risulta che sia avvenuta una modifica durevole nell'applicazione dello stesso accordo sulla pesca.

82. Dalla tabella prodotta dal Consiglio si desume in proposito che indubbiamente nel 1986 si è avuto un aumento rispetto all'anno precedente in ordine a varie specie (merluzzo bianco, eglefino e sgombro) che nel 1987 è stato in parte tenuto fermo ed in parte accresciuto. Tuttavia i dati che si desumono dal regolamento impugnato sono di nuovo considerevolmente inferiori a quelli del 1986 (ad eccezione dello sgombro, al qual proposito tuttavia la quota di catture della Comunità aveva subito una diminuzione solo nel 1989).

83. Nemmeno nella causa C-71/90 sussistono quindi indizi di un errore di valutazione del Consiglio.

84. d) Giungo infine alla *causa C-73/90*.

85. aa) Per quanto riguarda le quantità distribuite in forza del *regolamento n. 4051/89*, vanno tenuti distinti due aspetti.

86. Il primo riguarda la ripartizione delle quantità attribuite tradizionalmente nell'ambito dell'accordo sulla pesca concluso con la Svezia nel 1979 [40]. Si tratta di 2 500 t di merluzzo bianco, 1 500 t di aringhe e 40 t di salmone. La Spagna non contesta il fatto che queste quantità come tali siano state ripartite in modo tradizionale.

87. Il secondo aspetto è la ripartizione delle quantità che la Svezia attribuisce alla Comunità nell'ex zona internazionale bianca. Queste quantità sono state attribuite per la prima volta nel 1989 in forza dell'accordo con la Svezia [41]. La Spagna sostiene che l'aumento in tal modo avvenuto delle quote di pesca della Comunità (nel 1990: 5 000 t di merluzzo bianco, 150 t di salmone) avrebbe

39 — Regolamento (CEE) n. 2214/80, GU 1980, L 226, pag. 47.

40 — Regolamento (CEE) n. 2209/80, GU 1980, L 226, pag. 1.

41 — V. il regolamento (CEE) n. 297/89, GU 1989, L 33, pag. 42.

dovuto dar luogo ad una diversa ripartizione che tenesse conto dei nuovi Stati membri.

88. In proposito va rilevato che la Comunità, all'epoca in cui la zona di pesca di cui trattasi apparteneva ancora alle acque internazionali, aveva stabilito per il *merluzzo* bianco quantità complessive di cattura incontestabilmente superiori alla quota della cui ripartizione si tratta oggi. Al riguardo, la formula di ripartizione non è stata modificata dopo l'inserimento di queste attività di pesca nel regime dell'accordo sulla pesca. Data l'equiparazione della quota della Comunità sulle catture complessive stabilite autonomamente e della quota della Comunità ad essa attribuita nell'ambito delle catture complessive ammesse nelle acque di paesi terzi [42], le quantità che sono state ripartite fra gli Stati membri relativamente alla zona bianca non possono essere considerate aumenti delle quantità attribuite tradizionalmente in base all'accordo sulla pesca, come il Consiglio ha giustamente sostenuto. Giacché nemmeno dopo l'inserimento nell'accordo di queste popolazioni si è avuto un aumento delle quantità di merluzzo bianco (bensì al contrario una diminuzione) [43], su questo punto non si può constatare alcun errore di valutazione del Consiglio.

89. La situazione è un po' diversa per quanto riguarda i *salmoni* della zona bianca. Le attività di pesca delle navi della Comunità su queste popolazioni ittiche non erano soggette ad alcuna limitazione di cattura prima che le popolazioni stesse divenissero oggetto dell'accordo del 1977. La ripartizione fra gli Stati membri della quota attribuita al riguardo alla Comunità aveva quindi in questo contesto la natura di una prima ripartizione [44]. Il Consiglio ha sostenuto, senza essere contraddetto, che questa è stata effettuata tenendo conto delle attività di pesca tradizionali. Né sotto questo aspetto né in relazione alla conservazione della formula prescelta [45] — la quota della Comunità nella zona bianca si è ridotta per il salmone da 170 t nel 1989 a 150 t nel 1990 — sussistono indizi di un errore di valutazione del Consiglio.

90. bb) Con l'impugnato regolamento (CEE) n. *4057/89* veniva ripartita fra gli Stati membri la quota ulteriore di aringhe (5 000 t) attribuita alla Comunità per il 1989, ferma restando la formula di ripartizione tradizionale. Non ravviso in ciò alcun errore di valutazione. Questo maggior quantitativo, in mancanza di adeguati indizi, non può essere considerato espressione di un cambiamento durevole, garantito nel fondamento giuridico applicabile. Da un confronto col regolamento n. 4051/89, nel quale la quota di cattura della Comunità per le aringhe è di nuovo indicata in 1 500 t, emerge invece che si tratta solo di un aumento sporadico delle quantità da ripartire che non può togliere efficacia al principio delle percentuali fisse.

91. cc) Il governo spagnolo ha altresì sostenuto che la quota di catture della Comunità nelle acque svedesi è stata aumentata in forza dell'accordo concluso dalla Comunità con la Svezia il 14 luglio 1986 [46]. In effetti, nelle lettere con cui detto accordo è stato concluso è

42 — V. supra, punto 43.

43 — 1989: 6 000 t, cfr. nota 2 del regolamento n. 297/89; 1990: 5 000 t, cfr. nota 2 del regolamento n. 4051/89.

44 — V. supra, punto 50.

45 — Danimarca: 90%; Germania: 10%; cfr. le note 3, 6 e 7 del regolamento (CEE) n. 297/89 e, rispettivamente, del regolamento (CEE) n. 4057/89.

46 — Decisione del Consiglio 15 settembre 1986, 86/558/CEE, GU L 328, pag. 89.

detto concordemente che le autorità svedesi danno alle navi battenti bandiera di uno Stato membro della Comunità la possibilità di pescare, oltre alle quantità annuali convenute nell'ambito dell'accordo di pesca fra il Regno di Svezia e la Comunità, le seguenti quantità:

— merluzzo del Baltico: 2 500 t,

— aringa del Baltico: 1 500 t.

92. In proposito basta tuttavia constatare che queste ulteriori quantità non costituiscono oggetto dei regolamenti impugnati. La loro ripartizione è stata invece effettuata con regolamento (CEE) n. 1655/90 [47], il quale non è toccato dal ricorso nella causa C-73/90.

93. *3.* Nell'ambito delle considerazioni relative all'art. 4, n. 1, del regolamento di base, si deve infine ancora esaminare l'argomento della Spagna (nelle cause C-67/90, C-70/90 e C-71/90) secondo il quale gli Stati membri titolari di contingenti relativi alle varie popolazioni ittiche *non avevano esaurito* i *contingenti* stessi in determinati anni anteriori al periodo di validità del regolamento impugnato.

94. A mio parere questo argomento va disatteso. La parte ricorrente non ha infatti dimostrato che non siano state effettuate catture realmente possibili ed economicamente redditizie. Del pari mancano indizi nel senso che queste o analoghe circostanze consentano di concludere che gli Stati membri i quali hanno ottenuto contingenti nell'ambito del regolamento impugnato non sfruttino *questi nuovi contingenti* fino al limite della redditività. Fino a prova contraria si deve partire dal presupposto che le possibilità di catture economicamente utilizzabili vengono sfruttate oppure scambiate a norma dell'art. 5, n. 1, del regolamento di base.

95. In questo contesto è significativo il fatto che le quote di cattura della Comunità stabilite nell'ambito di accordi sulla pesca non rispecchiano necessariamente le quantità la cui cattura è realmente possibile ed economicamente redditizia. La determinazione delle catture complessive come pure delle quote di cattura degli interessati (in particolare del paese terzo interessato e della Comunità) è basata infatti su previsioni, in particolare sullo stato e sull'andamento della singola popolazione ittica, che non sono necessariamente destinate a rivelarsi esatte. Questo argomento va quindi disatteso.

96. *4.* Come *conclusione* delle considerazioni fin qui svolte si deve tenere per fermo che i regolamenti impugnati non trasgrediscono l'art. 4, n. 1, del regolamento di base, eventualmente congiunto all'atto di adesione.

47 — GU 1990, L 155, pag. 3.

97. III. In connessione con quanto precede si deve ancora esaminare brevemente il mezzo dedotto dalla Spagna (cause C-67/90, C-70/90, C-71/90 e C-73/90) secondo il quale il modo in cui è stato applicato l'art. 4, n. 1, del regolamento di base è *viziato da sviamento di potere*. Il ricorrente tuttavia non aggiunge nulla di nuovo al riguardo, bensì basa il proprio mezzo sugli argomenti di cui ho già trattato in dettaglio.

98. Senza che sia necessario accertare in quale misura i singoli provvedimenti impugnati siano stati adottati in forza di un potere discrezionale, basta dire che, secondo il diritto comunitario, un provvedimento può essere considerato viziato da sviamento di potere solo in presenza di presupposti rigorosi. Occorre che, in base ad indizi obiettivi, concludenti e concordanti, si debba ritenere che esso sia stato adottato per scopi diversi da quelli contemplati nella corrispondente normativa [48]. Il governo spagnolo non ha tuttavia fornito indizi del genere. Il mezzo di sviamento di potere va perciò disatteso.

99. IV. In sede di trattazione dei mezzi di diritto sostanziale si deve infine esaminare il mezzo relativo alla violazione *di principi generali di diritto*.

100. *1.* Entrambi i ricorrenti fanno valere — sotto diversi profili — che i regolamenti impugnati hanno trasgredito il *principio di non discriminazione di cui all'art. 7 del Trattato CEE.*

101. a) Il primo di questi profili riguarda l'applicazione del principio della stabilità relativa a proposito dell'ampliamento della Comunità di due Stati membri. Nella causa *C-63/90,* il *Portogallo*, richiamandosi alle proprie attività di pesca durante il periodo di riferimento (1973-1978 [49]), deduce che, se fosse stato membro della Comunità nel 1982 quando è stata elaborata la formula di ripartizione prescelta, avrebbe avuto diritto ad un contingente per il merluzzo bianco e ad uno per lo scorfano di Norvegia. Sotto questo aspetto esso sarebbe discriminato dalla rigida conservazione della prima formula di ripartizione, senza che ciò sia giustificato dalla circostanza che l'adesione è avvenuta solo nel 1986. Questo avrebbe infatti determinato l'immediato inserimento del Portogallo nella politica per la pesca. Le circostanze sulle quali è fondata l'adozione del principio della stabilità relativa come pure della prima formula di ripartizione sarebbero considerevolmente mutate a causa dell'adesione come pure della coincidenza di maggiori possibilità di cattura nelle acque della Groenlandia con le legittime pretese del Portogallo.

102. In modo analogo si esprime il *governo spagnolo* (nelle cause C-67/90, C-70/90, C-71/90 e C-73/90) il quale si riferisce alla perdita per nuovi Stati membri del potere di concludere accordi sulla pesca. Alla luce di questa perdita la Comunità non potrebbe trattare su nuove possibilità di cattura unicamente a favore di determinati Stati membri senza trasgredire il principio di non discriminazione.

48 — V., ad esempio, sentenza 7 maggio 1991, causa C-69/89, Nakajima/Consiglio (Racc. pag. I-2069, punto 134 della motivazione).

49 — V. supra, punto 3.

103. Dietro tutti questi argomenti si celano in sostanza due questioni [50]. La prima è quella di stabilire se ai nuovi Stati membri in occasione della loro adesione avrebbe dovuto essere attribuita una maggiore partecipazione alle risorse esterne della Comunità, senza tuttavia ledere il principio della stabilità relativa nella forma datagli dalla prassi del Consiglio, prassi confermata dalla Corte di giustizia. Tale questione è risolta dall'atto di adesione in modo definitivo, come ho indicato in una precedente parte delle mie conclusioni [51]. La prescelta misura della partecipazione dei nuovi Stati membri non può quindi essere sindacata alla luce dell'art. 7 del Trattato.

104. La seconda questione è quella di stabilire se il Consiglio, in base a tale norma, a seguito dell'adesione avrebbe dovuto discostarsi dalla regola delle percentuali fisse applicando in modo più flessibile il principio della stabilità relativa. Anche tale questione va chiaramente risolta in senso negativo. Possiamo tranquillamente lasciare irrisolta la questione se questo modo di procedere sarebbe stato possibile senza modificare l'art. 4 del regolamento di base ed in quale maniera vadano giudicati gli ostacoli derivanti dalla connessione fra questa disposizione e l'atto di adesione [52]. In ogni caso, ponendo la questione in questo modo, si confondono due cose, cioè la conformità al Trattato del sistema della politica comune della pesca vigente all'epoca a norma del regolamento di base e il modo di partecipazione dei nuovi Stati membri a tale sistema. Se, come propongo in questa sede, si parte dal principio che il modo della partecipazione dei nuovi Stati membri non può essere contestato alla luce delle norme del Trattato, può essere messo in discussione solo il sistema stesso. In proposito si deve tuttavia constatare che la rigidità del sistema contestata dai ricorrenti riguarda nello stesso modo i pescatori di tutti gli Stati membri, in senso positivo come in senso negativo. Di per sé essa non crea quindi alcuna discriminazione in base alla nazionalità ai sensi dell'art. 7 del Trattato. Ciò pare indirettamente confermato dalla sentenza Romkes. È vero che la Corte, nell'esaminare il regolamento allora impugnato alla luce dell'art. 7, si è occupata solo dei criteri sui quali era basata la formula di ripartizione prescelta:

«Per quanto riguarda la compatibilità del sistema istituito dal regolamento n. 1/85 con l'art. 7 del Trattato, va rilevato che risulta dagli atti che le percentuali attribuite ai vari Stati membri sono state fissate in relazione ai quantitativi pescati dalle rispettive flotte in un periodo di riferimento, quantitativi che riflettevano la loro capacità di pesca a tale epoca. Un tale metodo non è incompatibile con il principio di non discriminazione di cui all'art. 7 del Trattato poiché impone ai pescatori di ciascuno Stato membro sforzi di limitazione proporzionati ai quantitativi da essi pescati prima dell'entrata in vigore del regime comunitario di conservazione delle risorse della pesca». [53]

50 — Le due questioni vengono mescolate tra loro, così come il governo spagnolo confonde nelle sue deduzioni le relazioni interne ed esterne della Comunità. Per decidere le controversie non è tuttavia necessario esaminare questo punto.

51 — V. supra, punti 30 e seguenti.

52 — V. in particolare l'art. 161, l'avvocato generale Mischo (conclusioni del 18 novembre 1988, causa 3/87 — supra, nota 26 — Racc. 1989, pag. 4474) ha persino sostenuto che gli atti di adesione avevano «dato efficacia di Trattato» ai contingenti (punto 69 in fine) e rispettivamente che «il regime dei contingenti ha ormai efficacia di Trattato» (punto 91 in fine).

53 — Cfr. punto 23 della motivazione della sentenza.

105. Nella stessa sentenza, la Corte ha tuttavia introdotto la regola delle percentuali fisse, cosa che non avrebbe certamente fatto se le avesse considerate dubbie alla luce dell'art. 7 del Trattato, la cui trasgressione era stata espressamente fatta valere dal ricorrente nella causa principale.

106. A tutte queste considerazioni va tuttavia aggiunta un'importante riserva che corrisponde agli argomenti sopra svolti circa l'interpretazione dell'atto di adesione [54] come pure del principio della stabilità relativa [55]. La continuità che caratterizza questo sistema è chiaramente immune da discriminazioni solo finché rimangono sostanzialmente immutati i fattori sui quali erano basati il modo della partecipazione degli Stati membri originari al momento dell'istituzione del sistema (a cui si riferisce la sentenza Romkes) nonché la partecipazione dei nuovi Stati membri al momento dell'adesione (a cui si riferisce l'atto di adesione). Se da un siffatto mutamento dei fattori determinanti non si traggono le necessarie conseguenze, può accadere che la distinzione a seconda delle bandiere dei pescherecci interessati non corrisponda più alle differenze tra le rispettive situazioni dei pescatori. Si può quindi giungere ad una discriminazione in base alla cittadinanza. Nelle cause in esame non sono state tuttavia dimostrate circostanze tali da far concludere per un siffatto mutamento dei fattori determinanti. Tutto ben considerato, non posso quindi ritenere che sotto il profilo qui trattato sussista alcuna trasgressione dell'art. 7 del Trattato [56].

107. b) Secondo la Spagna (cause C-71/90 e C-73/90) va ravvisata una trasgressione dell'art. 7 del Trattato CEE da parte dei regolamenti impugnati per il fatto che gli aumenti della quota di catture della Comunità, che sono avvenuti in seguito all'adesione a causa dell'apertura del mercato spagnolo ai prodotti dei vari paesi terzi, non sono andati a favore dei nuovi Stati membri bensì unicamente degli Stati membri compresi nella formula di ripartizione tradizionale. Analogamente, nella causa C-70/90 si sostiene che l'apertura del mercato spagnolo ai prodotti delle Faerøer non ha avuto come conseguenza alcun ampliamento delle possibilità di cattura (nelle relative acque) da parte della Spagna. Al punto III.12 del ricorso del Portogallo (causa C-63/90) si lamenta (sotto il profilo dell'equità) che il Portogallo partecipi in solido al pagamento della contropartita convenuta nell'accordo sulle acque della Groenlandia, senza tuttavia partecipare alle possibilità di cattura a norma dell'accordo stesso.

54 — V. supra, punto 36.

55 — V. supra, punto 52.

56 — Da un'ordinanza del presidente della Corte 10 ottobre 1989, causa C-246/89 R, Commissione/Regno Unito, (Racc. 1989, pag. 3125, punti 26 e 27 della motivazione) si desume inoltre che il regime dei contingenti istituito dal regolamento di base costituiva indubbiamente un'eccezione al principio del pari accesso dei pescatori della Comunità ai fondali di pesca ed alla pesca nelle acque soggette alla giurisdizione degli Stati membri (cfr. art. 2, n. 1, del regolamento (CEE) n. 101/76, GU 1976, L 20, pag. 19), (nello stesso senso la sentenza 216/86 — v. supra nota 26 — punto 24 della motivazione), principio che a sua volta è un'espressione particolare del divieto di discriminazione sancito *dall'art. 40, n. 3*, del Trattato CEE. Questa eccezione tuttavia, come è detto nell'ordinanza, è giustificata, secondo la motivazione del regolamento di base, dalla necessità di garantire, in una situazione di penuria di risorse ittiche, una relativa stabilità delle attività di pesca.
Queste considerazioni, le quali indubbiamente si riferiscono alle risorse interne della Comunità, militano pure contro la tesi di una trasgressione dell'art. 40, n. 3, nella parte in cui il regime soprammenzionato riguarda le risorse esterne.

108. In proposito basta considerare [57] che gli oneri menzionati dagli Stati membri ricorrenti (apertura doganale del mercato agli Stati dell'EFTA, contributi al bilancio comunitario) rispecchiano unicamente lo status generale dei ricorrenti in quanto Stati membri e non hanno alcuno specifico rapporto con la politica della pesca della Comunità. Non vi è alcuna norma di diritto comunitario in forza della quale a siffatti oneri generali debbano corrispondere determinati vantaggi nell'ambito di singole politiche della Comunità. Per quanto riguarda in particolare il principio di non discriminazione a norma dell'art. 7 del Trattato, questo non riguarda il rapporto fra oneri generali e vantaggi specifici, bensì unicamente i criteri secondo i quali i vantaggi e rispettivamente gli oneri relativi ai singoli settori normativi sono ripartiti tra gli operatori economici; questi criteri non possono provocare vantaggi o svantaggi per motivi di cittadinanza.

109. Anche sotto questo aspetto gli argomenti degli Stati membri ricorrenti vanno disattesi.

110. c) Infine, per amore di completezza, si deve ancora esaminare quanto dedotto dalla Spagna nelle varie repliche [58] (cause C-67/90 C-70/90, C-71/90 e C-73/90), cioè che costituirebbe una discriminazione il diverso trattamento degli Stati membri originari rispetto a quelli nuovi per quanto riguarda l'accesso alle risorse esterne oggetto di accordi bilaterali conclusi prima dell'adesione. In proposito il Regno di Spagna rileva che gli altri Stati membri hanno ottenuto la loro parte negli accordi bilaterali conclusi dalla Spagna prima dell'adesione e che sono stati rinegoziati dalla Comunità dopo l'adesione stessa, e che essi in questo modo, grazie all'entrata della Spagna nella Comunità, hanno fruito di nuove possibilità di cattura, mentre non si consente alla Spagna di partecipare ai contingenti che la Comunità ottiene in forza di accordi da essa conclusi con paesi terzi prima dell'adesione. Questa sarebbe una prassi chiaramente discriminatoria.

111. È pacifico che nelle acque (dell'emisfero meridionale) alle quali si riferiscono gli accordi nuovamente negoziati dalla Comunità di cui trattano gli Stati membri ricorrenti non vi sono restrizioni quantitative di cattura, di guisa che non entra in gioco nemmeno il principio della stabilità relativa. Il fatto che a seconda che si applichi o non si applichi tale principio l'accesso alle risorse considerate in un caso sia limitato a ben determinati Stati membri, mentre in un altro caso non lo è, dipende dalla differenza fra le singole situazioni di fatto e di diritto delle varie risorse. In un caso si tratta di una situazione di penuria, nell'altro no. Questo criterio di distinzione non ha nulla a che fare con la cittadinanza e non può quindi essere in contrasto con l'art. 7 del Trattato.

112. 2. Nella causa C-63/90, il Portogallo deduce ancora la trasgressione di altri principi generali di diritto.

113. a) In primo luogo, la ricorrente sostiene che l'impugnato regolamento n. 4054/89 trasgredisce il *principio di proporzionalità*.

57 — Non è necessario esaminare qui la questione che si pone relativamente al suddetto ricorso della Spagna, cioè se tra l'apertura del mercato spagnolo e l'entità del contingente di cui trattasi sussista effettivamente un rapporto; cfr. punti 80 e seguenti, nonché 91.

58 — Nella causa C-63/90 il Portogallo ha addotto un argomento analogo, però sotto il profilo della «solidarietà comunitaria»; in proposito v. infra, ai punti 131 e seguenti.

114. Il fatto che con questo regolamento sia stata rifiutata l'attribuzione di contingenti di cattura per i nuovi Stati membri, i quali avevano una lunga e stabile tradizione di pesca nelle acque della Groenlandia, sarebbe sproporzionato rispetto allo scopo della stabilità relativa. A questo proposito il governo portoghese adduce la rilevanza degli interessi della flotta portoghese, interessi che avrebbero sofferto a causa della maggior difficoltà, manifestatasi negli ultimi anni, di accesso alle acque dell'Atlantico settentrionale e della conseguente diminuzione delle catture di merluzzo bianco, come pure le tradizioni portoghesi relative alla cattura del merluzzo bianco nonché le abitudini alimentari.

115. Ritengo che questi argomenti — a parte quello relativo all'accresciuta difficoltà di accesso alle acque dell'Atlantico settentrionale, che non è però adeguatamente comprovata — non apportino niente di nuovo rispetto a quelli relativi al principio di non discriminazione.

116. Essi riguardano in sostanza ancora una volta la situazione di partenza nella quale l'atto di adesione pone i nuovi Stati membri — situazione che però non può esser posta in discussione data la natura di Trattato della disciplina in materia — come pure il criterio della continuità che caratterizza il sistema del regolamento di base.

117. Per quanto riguarda l'aspetto menzionato da ultimo, è sufficiente l'accenno alle mie considerazioni circa l'applicazione della regola delle percentuali fisse. L'applicazione di questa regola è *idonea* alla conservazione della stabilità relativa delle attività di pesca degli Stati membri che ne fruiscono, essa è del pari *necessaria*, fino a che la Comunità non ottenga, per le singole popolazioni ittiche, nuove possibilità di cattura, da considerare durevoli tenuto conto del loro fondamento giuridico. Essa è infine *proporzionata* [59] rispetto a tale scopo, giacché l'esercizio della professione e dell'attività economica dei pescatori degli Stati membri i quali, in forza di questa regola, sono esclusi dalla ripartizione, in caso di mancata applicazione della regola stessa risentirebbe solo di un vantaggio molto incerto quanto all'entità e alla durata, vantaggio che priverebbe invece i pescatori degli Stati membri che fruiscono di contingenti dei frutti della loro disciplina di pesca e del compenso per gli anni in cui la Comunità ha ottenuto quote inferiori.

118. Non si ravvisa quindi alcuna trasgressione del principio di proporzionalità.

119. b) Inoltre, il Portogallo sostiene che il regolamento impugnato è del pari incompatibile con il principio di equità.

120. Per quanto riguarda il valore di questo principio nel diritto comunitario, la Corte in passato si è sempre pronunciata su singoli aspetti che le parti avevano fatto valere come espressione di questo principio.

121. Nella causa Balkan [60], la Corte ha deciso anzitutto che un ufficio doganale nazionale non è autorizzato a rimettere, per motivi di equità, tributi dovuti a norma del

59 — Il principio di proporzionalità consta dei tre aspetti sottolineati: sentenza 11 luglio 1989, causa 265/87, Schräder/Hauptzollamt Gronau (Racc. pag. 2237, punto 21 della motivazione).

60 — Sentenza 28 giugno 1977, causa 118/76, Balkan Import-Export/Haupìtzollamt Berlin-Packhof (Racc. pag. 1177).

diritto comunitario. La Corte ha poi affermato che il diritto comunitario non offre alcun fondamento giuridico per la remissione, per motivi di equità, di importi compensativi monetari.

122. In una sentenza successiva nella causa Neumann [61], la Corte ha dichiarato che nel diritto comunitario non esiste alcun principio giuridico generale secondo il quale una norma vigente di diritto comunitario possa essere disapplicata da un'autorità nazionale qualora detta norma implichi per l'interessato un onere che il legislatore comunitario avrebbe manifestamente cercato di evitare se avesse avuto presente il caso nel momento in cui ha adottato la norma stessa.

123. Questa giurisprudenza è stata riassunta dalla Corte nella sentenza Hoche [62] nel senso che

«La Corte ha già negato l'esistenza, in diritto comunitario, di un principio generale d'iniquità oggettiva.»

124. In questa causa la Corte ha ciò nondimeno tratto occasione dalla censura di trattamento iniquo formulata dalla ditta Hoche per pronunciarsi sulla ripartizione dei rischi derivanti dalla normativa in materia, tenuto conto del suo scopo [63]. In proposito essa è giunta alla conclusione che, nella fattispecie oggetto della causa principale, si era realizzato un rischio che lo stesso operatore economico interessato doveva sopportare [64].

125. Le sentenze Balkan, Neumann e Hoche mostrano secondo me che la Corte, di fronte agli argomenti basati sulla nozione di «equità», si è sempre — quanto meno anche — preoccupata di esaminare, al di là di questa nozione astratta e alla luce dei principi riconosciuti del diritto comunitario, l'interesse concreto perseguito dall'interessato invocando detta nozione.

126. Vorrei procedere qui nello stesso modo. In proposito, dalla replica della ricorrente [65] si desume che a suo parere il principio di equità costituisce un criterio sussidiario per l'interpretazione del diritto comunitario che non corrisponde interamente ai principi di parità di trattamento e di proporzionalità. Questo criterio consentirebbe al giudice comunitario di procedere ad una giusta ponderazione dei contrapposti interessi, senza tuttavia alterare il senso della norma.

127. Con questo argomento la ricorrente trascura il fatto che il requisito della stabilità relativa è già basato sul contemperamento, che si desume dal suo contesto e dal suo scopo, degli interessi delle flotte da pesca dei singoli Stati membri. Nel far ciò il legislatore comunitario — come dimostra il quinto 'considerando' del regolamento di base — ha considerato lo scopo della «stabilità» come criterio supremo, del quale si deve tener conto mediante «una ripartizione di riferimento». Esso ha quindi attribuito minore importanza all'interesse a modifiche a breve termine a favore di Stati membri, di cui non si era ancora tenuto conto in relazione ad una popolazione ittica, rispetto alla stabilità a favore di tutti gli Stati membri. Il fatto che la Corte abbia in seguito elaborato la regola delle percentuali fisse non costituisce altro che l'espressione concreta di questo contem-

61 — Sentenza 14 novembre 1985, causa 299/84, Neumann/BALM (Racc. pag. 3663).

62 — Sentenza 28 giugno 1990, causa C-174/89, Hoche/Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (Racc. pag. I-2681, punto 31 della motivazione).

63 — Punti 33 e 34 della motivazione della sentenza.

64 — Punti 34-36 della motivazione della sentenza.

65 — V. pag. 26 in fine.

peramento effettuato dal legislatore comunitario.

128. Pretendere che la Corte si discosti da tale regola e sostituisca la propria ponderazione a quella effettuata dal legislatore comunitario sarebbe in contrasto con il compito di interpretazione che le incombe. Salve restando le esigenze di un'interpretazione conforme al Trattato ed ai principi di pari rango, questo compito consiste nel dare effetto alla volontà del legislatore comunitario, quale si desume dalla lettera, dal contesto e dallo scopo della norma, non già nel compiere proprie considerazioni di opportunità.

129. Del resto, giacché il Consiglio dispone di un potere discrezionale quando adotta il regolamento annuale che ripartisce la quota comunitaria, la Corte può sindacare l'esercizio di questo potere solo sotto il profilo dell'errore di diritto. In particolare essa non può porre le proprie considerazioni al posto di quelle discrezionali del Consiglio. Ciò si desume a contrario dall'art. 172 del Trattato CEE il quale ammette una competenza giurisdizionale anche di merito solo nei casi da esso espressamente indicati.

130. Anche il mezzo del Portogallo basato sulla nozione di equità va quindi disatteso.

131. c) Infine il governo portoghese sostiene ancora che il Consiglio ha trasgredito in questo contesto il *principio della «solidarietà comunitaria»*, il quale si desumerebbe dall'art. 5, secondo comma, del Trattato CEE. La decisione di escludere i nuovi Stati membri dalla ripartizione delle possibilità di cattura derivanti dall'accordo inciderebbe necessariamente in modo negativo sulle dimensioni dell'integrazione e sulla realizzazione della politica comune della pesca.

132. In proposito va detto che, secondo la giurisprudenza della Corte, l'art. 5, secondo comma, non solo fa obbligo agli Stati membri di adottare tutti i provvedimenti idonei per garantire la validità e l'efficacia del diritto comunitario, bensì impone del pari agli organi comunitari obblighi corrispondenti di leale collaborazione con gli Stati membri [66]. Nel presente caso l'inosservanza dell'obbligo di lealtà da parte del Consiglio va esclusa già per il fatto che quest'ultimo ha agito in forza di norme le quali costituiscono manifestamente il criterio di legittimità di provvedimenti del genere e (per quanto riguarda il diritto derivato) in mancanza di altri indizi vanno considerate valide. Giacché l'esame dei mezzi dedotti in proposito non ha rivelato nulla che potesse far apparire il provvedimento impugnato come erroneo alla luce del diritto comunitario, non si può parlare di violazione dell'obbligo di lealtà del Consiglio.

133. V. Infine si deve ancora esaminare la tesi del governo portoghese (causa C-63/90) secondo cui l'impugnato regolamento n. 4054/89, in contrasto con quanto prescrive l'art. 190 del Trattato CEE, sarebbe *insufficientemente motivato* e costituirebbe quindi una violazione di forme sostanziali. In proposito esso formula due distinte censure, che esaminerò una dopo l'altra.

66 — Ordinanza 13 luglio 1990 nella causa C-2/88-Imm., procedimento penale a carico di Zwartveld e a. (Racc. 1990, pag. I-3365, punto 17 della motivazione).

134. *1.* In primo luogo esso sostiene che il regolamento impugnato non contiene tutti i fatti sui quali è basata la ripartizione delle quote tra determinati Stati membri — in conformità al secondo protocollo dell'accordo sulla pesca. In particolare, date le domande del Portogallo di partecipare alle quote per il merluzzo bianco e lo scorfano di Norvegia, come pure la circostanza che a causa delle aumentate possibilità di cattura di queste specie [67] si sarebbe potuto contemporaneamente tener conto degli interessi del Portogallo e garantire agli Stati membri l'assoluta stabilità dei loro contingenti, l'esclusione del Portogallo avrebbe dovuto essere spiegata.

135. In proposito va detto che la motivazione di un atto giuridico deve certo far apparire in forma chiara e non equivoca l'iter logico seguito dall'istituzione da cui promana l'atto impugnato, onde consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e onde permettere alla Corte di esercitare il proprio controllo [68]. La motivazione non dev'essere tuttavia valutata unicamente con riguardo alla sua lettera, ma anche tenendo conto del contesto come pure del complesso della disciplina esistente nel settore di cui trattasi [69]. Il regolamento impugnato, il quale nel quinto 'considerando' indica come spiegazione del metodo di ripartizione prescelto la norma che contiene il criterio determinante [70], soddisfa le esigenze così precisate dell'art. 190 del Trattato CEE.

136. Esso fa parte, insieme a quelli che l'hanno preceduto, di una serie coerente la quale, considerata nel suo complesso, dà espressione alla regola delle percentuali fisse desunta dall'art. 4 del regolamento di base. Ne risulta quindi che il Consiglio, nel regolamento impugnato, non si è voluto discostare da questa regola. I destinatari possono perciò farsi un'idea sufficentemente chiara delle considerazioni sulle quali esso si basa. Del resto il Consiglio a mio parere non aveva bisogno di precisare perché non voleva accogliere questa o quella richiesta. Non occorre infatti che la motivazione di un regolamento contenga i vari particolari di diritto e di fatto, talvolta molti numerosi e complessi, che costituiscono oggetto del regolamento stesso, qualora essi rientrino nell'ambito sistematico della disciplina complessiva di cui fanno parte [71]. Questa limitazione dell'obbligo di motivazione stabilita dalla Corte è a mio parere particolarmente giustificata quando si tratta di considerazioni che il Consiglio in definitiva *non* ha ritenuto decisive, soprattutto quando si è trovato di fronte a richieste, da parte di Stati membri e di operatori economici, di agire in questo o in quel modo [72]. L'obbligo di motivazione di cui all'art. 190 si trasformerebbe altrimenti in un obbligo di giustificazione.

137. *2.* In secondo luogo, la ricorrente assume che il regolamento impugnato, nella sua motivazione, si richiama al Trattato CEE solo complessivamente, senza però indicare

67 — Si ricorda incidentalmente che il secondo protocollo come anche il regolamento impugnato non contemplano per lo scorfano di Norvegia una quantità maggiore, bensì una minore rispetto al primo protocollo.

68 — Sentenza 22 gennaio 1986, causa 250/84, Eridania e. a./Cassa Conguaglio Zucchero e. a. (Racc. pag. 117, punto 37 della motivazione).

69 — Sentenza 25 ottobre 1978, causa 125/77, Koninklijke Scholten-Honig e. a./Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten (Racc. pag. 1991, punto 19 della motivazione).

70 — «Per garantire una gestione efficace di queste possibilità di cattura disponibili, è opportuno ripartirle tra gli Stati membri per mezzo di contingenti in conformità dell'art. 4 del regolamento (CEE) n. 170/83».

71 — Sentenza nella causa 250/84, loc. cit., punto 38 della motivazione.

72 — Cfr. in questo senso la sentenza 10 dicembre 1985, cause riunite 240-242, 261, 262, 268 e 269/82, Stichting Sigarettenindustrie/Commissione (Racc. pag. 3831, punti 86-88 della motivazione).

di quale disposizione del Trattato stesso si tratti. Il richiamo al regolamento di base adottato a norma dell'art. 43 del Trattato, contenuto nel secondo 'considerando', non basterebbe per indicare con sufficiente chiarezza i motivi sui quali il regolamento impugnato si basa.

138. In proposito basta dire che il regolamento impugnato si limita ad effettuare, con riguardo alle popolazioni ittiche di cui trattasi e per il 1990, la ripartizione contemplata dall'art. 4 del regolamento di base. Come la Corte ha affermato al punto 16 della sentenza Romkes, i regolamenti di questo tipo trovano adeguato fondamento nell'art. 11 del regolamento di base, senza che sia necessario richiamarsi all'art. 43 del Trattato. È quindi sufficiente, ai fini degli obblighi posti dall'art. 190 del Trattato CEE, che il legislatore — come è avvenuto nel secondo 'considerando' del regolamento impugnato — indichi espressamente come fondamento giuridico la disposizione ultima menzionata; non occorre che il richiamo al Trattato CEE, che chiarisce semplicemente il contesto generale del provvedimento, sia precisato mediante l'indicazione dell'art. 43.

139. Non è necessario stabilire se il fatto di menzionare l'art. 43, come sostiene il Consiglio, non avrebbe invece introdotto nel regolamento — dato l'obbligo ivi contemplato di sentire il Parlamento — un'incertezza giuridicamente censurabile né come vada giudicata la circostanza, addotta dal governo portoghese nella replica, che nel regolamento considerato, oltre alla semplice ripartizione, venga pure stabilita la contropartita a norma dell'art. 6 dell'accordo sulla pesca [73].

140. Dopo tutto quanto precede anche il mezzo di difetto di motivazione va disatteso.

C — Conclusioni

141. Nessuno dei mezzi dedotti dagli Stati membri ricorrenti nelle cinque cause di cui ho trattato insieme si è rivelato valido. Vi propongo quindi:

— di respingere i ricorsi;

— di porre le spese delle singole cause, a norma dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, a carico dei ricorrenti, eccettuate quelle che, a norma del n. 4 dello stesso articolo, restano a carico della Commissione e degli Stati membri intervenienti.

73 — Cfr. il regolamento (CEE) n. 2/85 (GU 1985, L 1, pag. 36).