CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GIUSEPPE TESAURO

presentate il 10 maggio 1995 *

1. I quesiti pregiudiziali sottoposti alla Corte nell'ambito della presente procedura vertono sulla compatibilità con il diritto comunitario del Sea Fish Licensing (Time at Sea) (Principles) Order 1993 [1], decreto che disciplina il numero annuo di giorni di uscita in mare dei pescherecci britannici di lunghezza superiore ai 10 metri (in prosieguo: il «decreto»). Come risulta dall'ordinanza di rinvio, il numero di giorni all'anno che detti pescherecci sono autorizzati in base al decreto in parola a trascorrere in mare, per il periodo compreso tra il 1° gennaio 1993 e il 31 dicembre 1996, sarebbe limitato al numero di giorni trascorsi in mare dagli stessi nel 1991.

I ricorrenti nella causa principale, che rappresentano la quasi totalità degli operatori economici britannici del settore della pesca marittima (in prosieguo: i «ricorrenti»), hanno impugnato il decreto dinanzi alla High Court of Justice, invocandone l'incompatibilità con talune disposizioni di diritto comunitario. In particolare, i ricorrenti hanno sostenuto che il decreto violerebbe la decisione della Commissione 21 dicembre 1992, 92/593/CEE [2] (in prosieguo: la «decisione»), i regolamenti istitutivi della politica comune della pesca [3], gli artt. 6, 34, 39 e 40, n. 3, del Trattato CE, nonché alcuni principi generali del diritto comunitario [4].

Il contesto normativo comunitario e nazionale

2. È opportuno riassumere brevemente il contesto normativo sia nazionale che comunitario nel quale i quesiti si inseriscono, nonché le finalità particolari che la copiosa legislazione comunitaria nel settore della pesca tende a perseguire.

La politica comunitaria in materia di pesca si prefigge come obiettivo principale la tutela e lo sviluppo delle numerose attività economiche ad essa connesse. Tale obiettivo va però costantemente contemperato con l'esigenza, altrettanto prioritaria, di una efficace prote-

* Lingua originale: l'italiano.

1 — Elaborato il 4 maggio 1993 e presentato al Parlamento il 5 maggio 1993.

2 — Decisione della Commissione 21 dicembre 1992, 92/593/CEE, relativa ad un programma d'orientamento pluriennale per la flotta peschereccia del Regno Unito per il periodo 1993-1996 conformemente al regolamento (CEE) n. 4028/86 del Consiglio (GU L 401, pag. 33).

3 — Regolamento (CEE) del Consiglio 17 dicembre 1992, n. 3759, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquicoltura (GU L 388, pag. 1), e regolamento (CEE) del Consiglio, 20 dicembre 1992, n. 3760, che istituisce un regime comunitario della pesca e dell'acquicoltura (GU L 389, pag. 1).

4 — In particolare, il diritto di proprietà, il diritto al libero esercizio di un'attività professionale o commerciale, il diritto alla parità di trattamento ed il principio di proporzionalità.

zione dell'ambiente marino, dunque di una gestione razionale del patrimonio ittico. Ecco perché, sin da quando la pesca è stata dichiarata una politica comunitaria autonoma dall'agricoltura [5], la legislazione comunitaria in materia si è sviluppata nella consapevolezza dello squilibrio esistente tra capacità di pesca e risorse disponibili. Mentre da un lato, infatti, veniva istituita l'organizzazione comune di mercato per i prodotti ittici, più strettamente finalizzata a garantire la commercializzazione e la libera circolazione dei prodotti nel settore, dall'altro veniva gradualmente introdotto e sviluppato anche un *corpus* di norme intese a preservare l'integrità delle risorse disponibili [6]. Lo scopo era non solo di tutelare l'ambiente, ma anche di garantire la sopravvivenza della pesca quale settore economico produttivo. È pertanto sempre in questa prospettiva che vanno interpretate le disposizioni comunitarie in materia, in particolare quelle che regolano la fattispecie che ci occupa.

3. Anzitutto rileva il regolamento (CEE) del Consiglio 18 dicembre 1986, n. 4028, relativo ad azioni comunitarie per il miglioramento e l'adeguamento delle strutture nel settore della pesca e dell'acquicoltura (in prosieguo: il «regolamento») [7]. Si tratta infatti del regolamento quadro, in vigore al momento dell'adozione del decreto nazionale controverso, istitutivo di un sistema di contributi finanziari comunitari in favore degli Stati membri impegnati a favorire l'evoluzione strutturale del settore della pesca. Ai sensi di tale regolamento, gli Stati interessati al contributo sono tenuti a presentare alla Commissione un «programma di orientamento pluriennale» (in prosieguo: il «POP»), nel quale indicano le misure specifiche che intendono adottare.

L'art. 1 del regolamento precisa che il contributo è destinato ad azioni intraprese in determinati campi, tra cui figura, alla lett. d), l'«adattamento delle capacità di pesca mediante l'arresto temporaneo o definitivo dell'attività di taluni pescherecci». L'art. 2, n. 1, definisce il POP come «un complesso di obiettivi, accompagnato da un inventario dei mezzi necessari per la loro realizzazione, che consenta di orientare, in una prospettiva globale di carattere duraturo, lo sviluppo del settore della pesca». L'art. 2, n. 2, del regolamento prevede una serie di requisiti e di dati che devono essere contenuti nel POP. Quest'ultimo deve poi, ai fini del finanziamento, essere comunicato alla Commissione (secondo le regole stabilite all'art. 3), che decide, ai sensi dell'art. 4, se esso risponde alle esigenze del regolamento e se dunque può formare

5 — Dichiarazione solenne del Consiglio Europeo dell'Aja del 3 novembre 1976, che sancisce, all'allegato VI, la competenza esclusiva della Comunità ed il conseguente divieto per gli Stati membri di adottare misure unilaterali in materia.

6 — Tali norme sono state essenzialmente indirizzate verso l'adozione di misure selettive di protezione (divieti e limiti all'attività di pesca, regolamentazione dei tipi di navi e di reti, etc.), l'istituzione del regime delle quote (ripartizione tra gli Stati dei totali ammissibili di cattura) e del regime di licenze (a fini soprattutto di controllo).

7 — GU L 376, pag. 7.

oggetto di interventi finanziari comunitari (e nazionali) nel settore in causa. I finanziamenti vengono poi erogati secondo le apposite disposizioni contenute negli artt. da 40 a 48 del regolamento. La decisione è dunque l'atto con il quale la Commissione ha approvato il terzo POP del Regno Unito, relativo al periodo 1993-1996.

4. Il regolamento è stato parzialmente modificato, con effetto dal 31 dicembre 1992, dal regolamento (CEE) del Consiglio n. 3946/92 [8]. Quest'ultimo, allo scopo di fornire agli Stati un ulteriore mezzo per conseguire l'equilibrio tra pesca e risorse disponibili, ha introdotto la nozione di «sforzo di pesca»: laddove il regolamento richiedeva riduzioni della «capacità di pesca» di una determinata flotta, la versione emendata fa riferimento a riduzioni dello «sforzo di pesca», vale a dire a riduzioni di capacità combinate con riduzioni dell'attività della flotta stessa.

Il nuovo testo dell'art. 1, lett. d), del regolamento prevede pertanto che i finanziamenti comunitari possono essere concessi, tra l'altro, per realizzare misure di «adattamento dello sforzo di pesca mediante l'arresto temporaneo o definitivo dell'attività di taluni pescherecci». Coerentemente, inoltre, l'art. 1 *bis* prevede che «gli Stati membri adottano misure volte a limitare lo sforzo di pesca ad un livello compatibile con lo sfruttamento equilibrato degli stock ittici», precisando che si tratta di misure che combinano la riduzione della capacità delle flotte con l'adattamento delle loro attività.

5. Su alcuni aspetti della materia, che rilevano ai fini della controversia, è poi intervenuto il regolamento (CEE) del Consiglio n. 3760/92, già citato [9]. Ai sensi dell'art. 11 di quest'ultimo, il Consiglio, secondo la procedura di cui all'art. 43 del Trattato, «stabilisce, su base pluriennale e per la prima volta anteriormente al 1° gennaio 1994, gli obiettivi e le modalità inerenti alla ristrutturazione del settore comunitario della pesca, nell'intento di conseguire un equilibrio sostenibile tra le risorse e lo sforzo di pesca. A tal fine l'adeguamento dello sforzo di pesca si incentra prioritariamente sull'adeguamento della capacità alle risorse disponibili e tiene conto, caso per caso, delle possibili conseguenze economiche e sociali».

6. Infine, e per completezza, va ricordato il regolamento del Consiglio n. 3699/93 [10], entrato in vigore il 1° gennaio 1994 e dunque non applicabile ai fatti di causa. Tale regolamento, innovando sensibilmente la disciplina precedentemente in vigore, impone agli Stati membri l'obbligo esplicito di «adeguare le

8 — Regolamento (CEE) del Consiglio 19 dicembre 1992, n. 3946, recante una terza modifica del regolamento (CEE) n. 4028/86 (GU L 401, pag. 1).

9 — V. *supra*, nota 3.

10 — Regolamento (CE) del Consiglio 21 dicembre 1993, n. 3699, che definisce i criteri e le condizioni degli interventi comunitari a finalità strutturale nel settore della pesca, dell'acquicoltura e della trasformazione e commercializzazione dei relativi prodotti (GU L 346, pag. 1).

attività di pesca almeno agli obiettivi dei programmi di orientamento pluriennali di cui all'articolo 5», adottando, ove necessario, «misure di arresto definitivo o di limitazione delle attività di pesca delle navi» (art. 8, n. 1). Tali misure, peraltro, possono consistere, ai sensi dell'art. 8, n. 3, «anche nel limitare i giorni di pesca o i giorni in mare autorizzati per un determinato periodo (...)».

Nella nuova disciplina del regolamento n. 3699/93, pertanto, gli obiettivi stabiliti dagli Stati nei loro POP sembrano aver assunto carattere obbligatorio. Di tale carattere obbligatorio è prova, peraltro, la decisione del Consiglio 94/15/CE [11], anch'essa non applicabile ai fatti di causa in quanto successiva al decreto controverso. Detta decisione, che trova la sua base giuridica nell'art. 11 del regolamento n. 3760/92, già citato, obbliga formalmente gli Stati membri a ridurre gli sforzi di pesca delle loro flotte conformemente agli obiettivi stabiliti nei relativi POP, incaricando la Commissione di vegliare sulla realizzazione di tali obiettivi (artt. 1 e 2).

7. Il Regno Unito ha presentato sino ad ora tre POP, di cui il primo aveva essenzialmente ad oggetto la riduzione di capacità della flotta ed il secondo, relativo al periodo 1987-1991, era basato sull'applicazione più restrittiva di un sistema di licenze di pesca nonché sul libero gioco delle forze di mercato. Pur avendo approvato, con decisione 88/141/CEE [12], gli obiettivi stabiliti nel secondo POP britannico, la Commissione ha successivamente sospeso l'erogazione del finanziamento precedentemente concesso, avendo constatato che, in realtà, non solo gli obiettivi del secondo POP non erano stati raggiunti, ma anzi la flotta di pesca britannica era aumentata di dimensioni e di capacità.

Il terzo POP, relativo al periodo compreso tra il 1° gennaio 1993 ed il 31 dicembre 1996 [13], indica come obiettivo principale la riduzione dello sforzo di pesca, ed è stato approvato dalla Commissione con la decisione più volte citata.

8. La decisione, che contiene in allegato un elenco dettagliato degli obiettivi del terzo POP, ribadisce nel nono 'considerando' l'esigenza fondamentale di «tagli significativi dello sforzo di pesca per particolari segmenti della flotta in cui lo squilibrio tra lo sforzo e

11 — Decisione del Consiglio 20 dicembre 1993, 94/15/CE, relativa agli obiettivi e alle modalità inerenti alla ristrutturazione, nel periodo compreso tra il 1° gennaio 1994 e il 31 dicembre 1996, del settore comunitario della pesca, al fine di conseguire un equilibrio sostenibile tra le risorse e il loro sfruttamento (GU L 10, pag. 20).

12 — GU L 67, pag. 22.

13 — Originariamente il terzo POP copriva anche l'anno 1992, ma, a causa della mancanza delle informazioni necessarie per l'approvazione, la Commissione ha stabilito per detto anno un regime transitorio, contenuto nella decisione 92/363/CEE (GU L 193, pag. 25).

la risorsa è più evidente (...)». Essa impone poi, all'art. 2, delle riduzioni globali dello sforzo di pesca differenziate per gruppi di specie ittiche, secondo le seguenti percentuali:

— 20% per i segmenti che praticano la pesca a strascico in coppia o a divergenti sulle specie demersali,

— 15% per le draghe e i pescherecci a sfogliara che pescano stock bentonici,

— 0% ovvero nessun aumento per gli altri segmenti.

L'art. 3 della decisione stabilisce che le riduzioni dello sforzo possono risultare dall'effetto combinato di riduzioni di capacità e di attività, ma che almeno il 55% dell'obiettivo globale del POP deve essere assicurato mediante riduzioni di capacità (art. 3, n. 2). Ai sensi dell'art. 3, n. 3, «per la percentuale restante si potrà ricorrere a misure di riduzione dell'attività, *ad esempio misure di limitazione del tempo di attività in mare*, purché si basino su disposizioni legislative e amministrative di carattere permanente accettate dalla Commissione e su tecniche da essa approvate» [14].

9. Il decreto controverso è stato adottato al fine di perseguire l'obiettivo globale stabilito nel terzo POP ed approvato dalla Commissione. Come accennato, esso prevede che il rilascio o il rinnovo delle licenze di pesca ai pescherecci britannici venga subordinato alla condizione che il beneficiario trascorra annualmente in mare, per gli anni dal 1993 al 1996, lo stesso numero di giorni trascorsi nel 1991 (in alcuni casi eccezionali, nel 1988). Il decreto prevede che il numero di giorni allocato possa venire aumentato in virtù di circostanze eccezionali (pesca di specie non sottoposte a regime di quote, attività diverse dalla pesca, investimenti in buona fede ed altro).

10. Per completezza, va infine rilevato che, quasi contemporaneamente al decreto, sono state varate altre due normative nazionali, vale a dire il «Sea Fishing (Conservation) Act 1992» e il «Fishing Vessel (Decommissioning) Scheme 1993». Tali normative, combinate con il decreto, dovrebbero permettere, a detta del governo britannico, il rispetto degli obiettivi fissati nel POP anche per quanto riguarda le riduzioni di capacità della flotta da pesca.

14 — Il corsivo è mio.

I quesiti pregiudiziali

11. Ritenendo essenziale per la soluzione della controversia dinanzi ad essa pendente una corretta interpretazione delle disposizioni citate, la High Court ha sospeso la procedura ed ha investito la Corte dei seguenti quesiti pregiudiziali:

1) (a) se la decisione legittimi e/o autorizzi il Regno Unito ad adottare misure come quella contenuta nel decreto; e

(b) se la decisione escluda la possibilità di adottare provvedimenti tecnici di ordine conservativo al fine di conseguire lo stesso obiettivo;

2) se influisca sulla risposta al primo quesito la circostanza che il Regno Unito non ha ridotto la capacità della sua flotta da pesca conformemente a quanto previsto dal suo secondo programma di orientamento pluriennale;

3) in ogni caso, se misure come quella adottata nel decreto siano in contrasto con le disposizioni ed i princìpi del diritto comunitario sopra menzionati;

4) se influiscano sulle risposte da dare ai quesiti precedenti:

(a) la natura della popolazione ittica pescata dai pescherecci britannici, in particolare la soggezione o meno di questa a totali ammissibili di cattura,

(b) la misura in cui il decreto inciderà sull'intero settore della pesca e

(c) la possibilità che il ministro competente decida in futuro deroghe relative a determinati settori.

Nelle more del giudizio, il governo britannico ha unilateralmente deciso di sospendere l'applicazione della misura controversa fino alla pronuncia pregiudiziale della Corte.

Il primo quesito

12. La risposta alla prima parte del primo quesito pregiudiziale mi sembra, in verità, fin troppo chiara. La decisione, infatti, come già accennato, nell'approvare il terzo POP britannico, esplicitamente consente al Regno Unito di perseguire gli obiettivi del POP stesso mediante il ricorso a misure di riduzione dell'attività della flotta, indicando come esempio proprio «misure di limitazione del tempo di attività in mare» (art. 3, n. 3, già citato).

Siffatte misure sono dunque senza dubbio autorizzate, «purché si basino su disposizioni legislative di carattere permanente accettate dalla Commissione» (art. 3, n. 3), e purché almeno il 55% dell'obiettivo globale del POP venga invece conseguito per mezzo di misure di riduzione di capacità (art. 3, n. 2). Stando ai dati contenuti nel fascicolo di causa, e in difetto di contestazioni al riguardo, nel caso di specie entrambe le condizioni risultano rispettate.

13. Con la seconda parte del primo quesito, il giudice nazionale chiede poi se la decisione escluda la possibilità di adottare misure di carattere tecnico (vale a dire essenzialmente revisioni del sistema di licenze, incentivi al disarmo di pescherecci ed altre misure specifiche di conservazione) in luogo di limitazioni del tempo di attività in mare.

La decisione, pur non contenendo alcun riferimento esplicito alle misure di carattere tecnico, lascia gli Stati liberi di scegliere le misure di riduzione dell'attività più appropriate per conseguire il 45% dell'obiettivo globale, a condizione che queste siano accettate dalla Commissione. A questo proposito, i ricorrenti sostengono che l'adozione di determinate misure di carattere tecnico consentirebbe di pervenire al risultato voluto ad un costo economico di gran lunga inferiore a quello che sarebbero costretti a sopportare con l'applicazione del decreto.

14. Ora, mi sembra che la risposta al quesito sia comunque irrilevante ai fini della valutazione della compatibilità del decreto con la decisione. Anche volendo ammettere, come è verosimile, che la decisione consenta al Regno Unito di adottare provvedimenti per la riduzione dell'attività di pesca diversi dalla limitazione del tempo di navigazione, quest'ultima rimane comunque una misura (peraltro espressamente) autorizzata.

Per di più non sembra risultare da nessun documento ufficiale che la Commissione abbia approvato le misure di carattere tecnico, così come prescritto dalla decisione. Al contrario, la corrispondenza intercorsa tra il

governo britannico e la Commissione nel corso del 1994 (allegata agli atti su richiesta dei ricorrenti) sembra costituire piuttosto un indizio delle perplessità nutrite dal Commissario competente per la politica della pesca sulla possibilità che dette misure possano, al momento, garantire una effettiva riduzione dello sforzo di pesca della flotta britannica [15].

I ricorrenti partono dal presupposto, contestato dal governo britannico e dalla Commissione, che il secondo POP conteneva degli obblighi giuridicamente vincolanti, atteso che gli obiettivi ivi previsti erano stati approvati e formalizzati nella decisione della Commissione 88/141/CEE, già citata.

Il secondo quesito

15. Con il secondo quesito il giudice *a quo* chiede alla Corte di valutare se ed in che misura influisca, sulla risposta data al primo quesito, la circostanza che il Regno Unito non abbia rispettato gli obiettivi fissati nel secondo POP, relativo al periodo compreso tra il 1987 e il 1991. I ricorrenti sostengono infatti che la violazione da parte del Regno Unito degli obblighi di riduzione di capacità della flotta contenuti nel secondo POP si è ingiustamente ed illegittimamente ripercossa sugli obiettivi del terzo POP; e che, se invece tali obblighi fossero stati rispettati, il terzo POP avrebbe avuto un costo economico e delle conseguenze meno gravose per il settore della pesca di quelle che esso rischia effettivamente di comportare.

16. Non mi sento di condividere tale premessa, che ritengo incompatibile con una corretta interpretazione della disciplina istitutiva dei POP e della sua evoluzione.

Almeno fino all'adozione del regolamento n. 3699/93 sopra citato, infatti, il regolamento si limitava a prevedere la *facoltà* per ogni Stato membro di elaborare un POP e di presentarlo alla Commissione. L'approvazione da parte di quest'ultima era necessaria solo ed esclusivamente ai fini dell'ottenimento di un contributo finanziario. Se il programma stabilito nel POP veniva approvato, la Commissione, in una apposita decisione formale, stabiliva i termini e le modalità del finanziamento. Siffatta decisione, dunque, conteneva obblighi giuridicamente rilevanti ai soli fini del finanziamento, nel senso che, nel caso in cui il POP non fosse poi stato rispettato, la Commissione era autorizzata a sospendere l'erogazione del contributo. È, d'altra parte, proprio ciò che è accaduto al Regno Unito con riferimento al secondo POP.

15 — V. lettera di M. Y. Paleokrassas a M. M. Jack, ministro dell'Agricoltura, della Pesca e dell'Alimentazione, del 15 luglio 1994.

17. Solo successivamente alla vicenda che ci occupa la disciplina è stata modificata, in particolare con il regolamento n. 3699/93, il cui tenore dimostra che la previsione di azioni strutturali nel settore della pesca, dunque l'elaborazione di un POP conforme alle esigenze comunitarie, ed il rispetto degli obiettivi ivi prefigurati, costituiscono ormai obblighi giuridici gravanti in maniera assoluta in capo a ciascuno Stato membro. La decisione del Consiglio 94/15/CE, anch'essa già citata, rappresenta l'esempio applicativo di tali obblighi relativamente al periodo 1993-1996.

Tutto ciò dimostra, se ve ne fosse bisogno, che la violazione da parte del Regno Unito degli impegni presi con il secondo POP, che era disciplinato dal regime precedente, altra conseguenza non poteva avere se non la sospensione del beneficio finanziario precedentemente concesso dalla Commissione.

In definitiva, il mancato rispetto da parte del Regno Unito degli obiettivi fissati nel suo secondo POP è una circostanza assolutamente priva di incidenza sulla valutazione della conformità del terzo POP alla decisione.

Il terzo quesito

18. Con il terzo quesito, la High Court chiede alla Corte di pronunciarsi sull'interpretazione di alcune disposizioni e princìpi del diritto comunitario, al fine di valutare se tali disposizioni e princìpi ostino all'applicazione di misure nazionali come quella controversa.

19. In via incidentale, va peraltro rilevato che, qualora le censure mosse dai ricorrenti si rivelassero fondate, ed il decreto in parola incompatibile con il diritto comunitario, potrebbero sorgere dubbi sulla validità della decisione stessa, atteso che quest'ultima, come si è visto, ha espressamente autorizzato l'adozione da parte del Regno Unito della misura controversa.

Al riguardo, tuttavia, dirò subito che ritengo il decreto britannico compatibile con tutte le disposizioni ed i principi comunitari invocati dai ricorrenti.

20. Questi ultimi sostengono innanzitutto che il decreto controverso, applicandosi esclusivamente ai pescatori britannici, violerebbe il divieto generale di discriminazioni basate sulla nazionalità di cui all'art. 6 del

Trattato CE, nonché il diritto alla parità di accesso e di sfruttamento dei fondali comunitari sancito dall'art. 2 del regolamento (CEE) del Consiglio n. 101/76 [16].

A tale proposito va innanzitutto osservato che l'art. 10 del regolamento n. 3760/92 autorizza espressamente gli Stati membri ad adottare misure per la conservazione e la gestione delle risorse ittiche più restrittive di quelle previste dal regime comunitario, purché tali misure si applichino unicamente ai pescatori soggetti alla giurisdizione nazionale e purché siano compatibili con gli obiettivi perseguiti dal sistema.

A ciò si aggiunga che, proprio con riferimento alla materia della politica della pesca, la Corte ha già avuto modo di dichiarare esplicitamente che l'art. 7 del Trattato CEE (oggi art. 6 del Trattato CE) «non concerne le eventuali disparità di trattamento e le distorsioni derivanti, per le persone e le imprese soggette al diritto comunitario, dall'applicazione da parte di uno Stato membro di disposizioni più rigorose di quelle applicate, nel medesimo ambito, da altri Stati membri» [17].

21. Per quanto riguarda poi in particolare l'art. 2, n. 1, del regolamento n. 101/76, esso è stato correttamente interpretato dalla Corte alla luce del sistema dei contingenti nazionali, nel senso che non osta all'applicazione da parte di uno Stato, nei confronti di navi battenti la propria bandiera, di misure nazionali di controllo più restrittive di quelle imposte dalla legislazione comunitaria, purché tali misure siano effettivamente finalizzate al controllo della attività di pesca e alla prevenzione delle frodi e non siano sproporzionate rispetto allo scopo perseguito [18].

22. Sempre in tema di parità di trattamento, i ricorrenti sostengono inoltre che il decreto sarebbe in contrasto con il divieto di discriminazione tra produttori e consumatori della Comunità nel settore della pesca previsto all'art. 40, n. 3, del Trattato; il decreto si applicherebbe difatti a tutti i pescherecci di lunghezza superiore a 10 metri, senza prevedere disposizioni particolari per quelli che pescano specie ittiche non sottoposte a quote di cattura e senza distinguere a seconda dei differenti metodi di pesca utilizzati da ciascun peschereccio.

Sul punto, ritengo di poter sottoscrivere gli argomenti della Commissione, che, nel rilevare che la decisione impone una riduzione

16 — Regolamento (CEE) del Consiglio 19 gennaio 1976, n. 101, relativo all'attuazione di una politica comune delle strutture nel settore della pesca (GU L 20, pag. 19).

17 — Sentenza 7 maggio 1992, cause riunite C-251/90 e C-252/90, Wood e Cowie (Racc. pag. I-2873, punto 19); ma v. già sentenza 3 luglio 1979, cause riunite 185/78-204/78, Van Dam (Racc. pag. 2345, punto 10).

18 — Sentenza Wood e Cowie, citata, punti 16-18.

percentuale minima per taluni segmenti di pesca, unitamente ad una crescita pari a zero per tutti gli altri segmenti, osserva come il decreto avrà l'effetto di mantenere l'attività dei pescherecci britannici al livello di attività svolta nel 1991. Non vengono imposte, pertanto, misure che gravano in maniera più pesante sull'uno o sull'altro segmento, ma viene piuttosto garantito un tasso unitario di crescita zero, per ciascun segmento, rispetto alla situazione di fatto che si è verificata nel 1991. La crescita zero rispetto al 1991 è proprio l'obiettivo minimo comune a tutti segmenti che la decisione indica come prioritario.

23. A detta dei ricorrenti, il decreto costituisce anche una misura d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'esportazione vietata dall'art. 34 del Trattato CE.

L'affermazione mi sembra priva di fondamento, considerato che per giurisprudenza consolidata l'art. 34 del Trattato riguarda i soli provvedimenti nazionali che hanno per oggetto o per effetto di restringere specificamente le esportazioni, avvantaggiando così il mercato o la produzione nazionale [19]. Tale non è certamente il caso del provvedimento controverso, che, al contrario, si applica indistintamente a tutti i pescherecci senza distinguere tra quelli che commercializzano i loro prodotti nel mercato nazionale e quelli che viceversa li esportano.

24. I ricorrenti sostengono poi che il decreto è in contrasto con gli obiettivi fondamentali della politica comune della pesca, quali stabiliti dall'art. 39 del Trattato CE e nel regolamento del Consiglio n. 3760/92, nonché con i princìpi dell'organizzazione comune di mercato per i prodotti della pesca di cui al regolamento del Consiglio n. 3759/92.

A supporto della loro tesi, i ricorrenti rinviano a numerose testimonianze rese da rappresentanti del settore, secondo cui l'applicazione del decreto comporterà una serie di conseguenze nefaste per l'attività di pesca nel Regno Unito e in tutto il mercato comunitario. Tali conseguenze si ripercuoterebbero, in particolare: sulla stabilità finanziaria di tutto il mercato della pesca e dell'industria connessa, sui prezzi dei prodotti ittici, sui bisogni particolari degli operatori del settore e delle regioni più interessate alla pesca, sull'organizzazione razionale dell'attività di pesca, sullo sviluppo della pesca nelle zone più lontane dai porti, sullo sviluppo della popolazione ittica giovane, sullo sfruttamento corretto delle quote di pesca allocate al Regno Unito, sulla capacità delle organizzazioni rappresentative di gestire il regime delle quote, sulla garanzia degli approvvigionamenti ed in generale sul corretto funzionamento del sistema comunitario.

19 — Sentenza 8 novembre 1979, causa 15/79, Groenveld (Racc. pag. 3409, punto 7); ma v. anche, in materia di pesca, sentenza 27 marzo 1990, causa C-9/89, Spagna/Consiglio (Racc. pag. I-1383, punto 21).

25. Ora, anche volendo tralasciare riflessioni che portano sul valore giuridico da attribuire a testimonianze rese, ancorché sotto giuramento, al di fuori del contesto rituale degli artt. 47 e seguenti del regolamento di procedura, e dunque volendo ammettere che il decreto controverso sia suscettibile di arrecare un pregiudizio nel breve periodo alla totalità degli operatori economici dell'industria della pesca comunitaria, mi sembra tuttavia che le esigenze di tutela dell'equilibrio tra sfruttamento e risorse disponibili siano assolutamente prioritarie. È solo infatti mediante una graduale ricerca di un siffatto equilibrio, invero già oggi seriamente danneggiato [20], che l'industria della pesca potrà sopravvivere nel lungo periodo, e conservare (o meglio recuperare) un carattere redditizio.

26. Questo ragionamento costituisce peraltro la base della giurisprudenza comunitaria in materia. Da un lato, infatti, la Corte ha sottolineato l'ampio potere discrezionale di cui dispongono le istituzioni comunitarie nella realizzazione, nel coordinamento e nell'armonizzazione degli obiettivi della politica agricola comune (e dunque della pesca), precisando che è legittimo attribuire temporaneamente ad un obiettivo piuttosto che ad un altro la priorità richiesta dalle circostanze economiche [21].

Dall'altro, pronunciandosi sulla validità di un regolamento che fissava il totale di catture ammissibili per il 1985 per alcune specie ittiche, la Corte ne ha dichiarato la compatibilità con l'art. 39 del Trattato, così motivando: «Limitando a breve termine i quantitativi di pesce che possono essere pescati, la fissazione dei contingenti di pesca consente di conservare talune specie ittiche e contribuisce pertanto alla stabilizzazione a lungo termine dei mercati. Un tale regime può inoltre assicurare l'impiego ottimale dei fattori produttivi, che è un altro obiettivo menzionato all'art. 39 del Trattato, dato che, in sua mancanza, talune risorse del mare si esaurirebbero rapidamente e l'impiego ottimale dei fattori produttivi diverrebbe così impossibile da realizzare a lungo termine» [22].

27. Quanto all'asserita violazione del diritto di proprietà e del diritto di esercitare un'attività commerciale o professionale, che fanno parte dei diritti fondamentali di cui la Corte garantisce l'osservanza [23], basterà qui osservare che gli stessi ricorrenti hanno ammesso che, per giurisprudenza costante, tali diritti non sono assoluti, ma possono trovare limiti rispondenti ad obiettivi di interesse generale perseguiti dalla Comunità, a condizione che siffatti limiti non costituiscano un intervento «sproporzionato ed inaccettabile», tale da ledere la sostanza stessa dei diritti così garantiti [24]. Ora, mi sembra chiaro che il decreto

20 — V. il rapporto della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sulla politica comune della pesca del 1991 [SEC(91) 2288, 18 dicembre 1991]. Si notino, in particolare, i dati sulla mortalità del patrimonio ittico e sull'eccesso di capacità dell'industria della pesca in rapporto alle risorse disponibili, nonché le riflessioni e le proposte volte ad una revisione del sistema per uno sfruttamento più razionale delle risorse.

21 — Sentenza 24 ottobre 1973, causa 5/73, Balkan Import-Export (Racc. pag. 1091, punti 24 e 27).

22 — Sentenza 16 giugno 1987, causa 46/86, Romkes (Racc. pag. 2671, punto 22).

23 — Sentenza 13 dicembre 1979, causa 44/79, Hauer (Racc. pag. 3727).

24 — Sentenza 11 luglio 1989, causa 265/87, Schräder (Racc. pag. 2237).

controverso non prevede interventi sproporzionati né inaccettabili, considerata la valenza dell'obiettivo che esso persegue.

29. Qualora, poi, la censura si dovesse intendere mossa nei confronti del Regno Unito, per aver quest'ultimo adottato la misura controversa in luogo di altre misure eventualmente ammissibili, essa andrebbe dichiarata comunque infondata, senza dover procedere al consueto *test* di proporzionalità.

28. E veniamo, infine, alla presunta incompatibilità del decreto con il principio generale di proporzionalità. Tale censura, i cui termini non sono precisati nell'ordinanza di rinvio, può venire intesa con riferimento a due profili diversi.

Da un lato, infatti, si potrebbe ritenere che la censura sia rivolta alla Commissione, sull'assunto che quest'ultima, autorizzando misure come quella controversa, avrebbe violato l'obbligo di ricorrere a quella meno restrittiva tra diverse alternative possibili [25].

Mi sembra infatti evidente che, di fronte ad una misura nazionale la cui adozione è stata espressamente e preventivamente autorizzata dalla Commissione, nell'esercizio delle competenze specifiche di cui essa gode nell'ambito della politica della pesca, e la cui compatibilità con altri eventuali parametri conferenti del diritto comunitario è stata ampiamente dimostrata, ogni questione di proporzionalità risulta ultronea.

Sul punto basterà tuttavia ricordare che, per giurisprudenza costante, il legislatore comunitario gode in materia di politica comune della pesca di un potere discrezionale corrispondente alle responsabilità attribuitegli dagli artt. 39 e 40 del Trattato, e che solo il carattere «manifestamente inidoneo» di un provvedimento a raggiungere il suo scopo può inficiarne la legittimità [26].

30. In definitiva, è giocoforza constatare che tutti gli argomenti invocati dai ricorrenti sembrano basati più sull'*inopportunità* del decreto a fronte della possibilità di provvedimenti diversi e meno gravosi, che non sull'effettiva incompatibilità di tale decreto con i parametri conferenti del diritto comunitario. Siffatta eventuale verifica, tuttavia, al pari di ogni considerazione sulle conseguenze economiche di una misura nazionale che non risulti incompatibile con il diritto comunitario, sfugge, all'evidenza, alla competenza della Corte e, se del caso, rileva esclusivamente della responsabilità politica del legislatore nazionale.

25 — V., ad esempio, sentenza 13 novembre 1990, causa C-331/88, Fedesa (Racc. pag. I-4023, punto 13).

26 — Da ultimo, sentenza 5 ottobre 1994, cause riunite C-133/93, C-300/93 e C-362/93, Crispoltoni (Racc. pag. I-4863, punto 42).

Il quarto quesito

31. Con il quarto quesito il giudice nazionale chiede alla Corte se abbiano influenza sulle risposte date ai precedenti quesiti le seguenti circostanze: a) la natura della popolazione ittica pescata da ciascun peschereccio, in particolare la soggezione di tale popolazione ittica a totali ammissibili di cattura; b) la misura in cui le restrizioni incideranno sul mercato della pesca in generale; c) la possibilità di deroghe al regime concesse dal ministro competente.

Ritengo che le risposte alla prima e alla seconda parte del quesito risultino in maniera sufficientemente esplicita dalle osservazioni formulate a proposito del terzo quesito. È pertanto evidente che le circostanze menzionate *sub* a) e b) sono prive di rilevanza rispetto alla conformità del decreto con la decisione e con il diritto comunitario.

32. Per quanto concerne, invece, la parte *sub* c) del quarto quesito, mi sembra pacifico, e tra l'altro incontestato dalle parti, che la facoltà di cui dispone il ministro competente di concedere deroghe individuali alla regola generale non incide minimamente sulle valutazioni in ordine alla compatibilità o meno del decreto con il diritto comunitario.

33. Alla luce delle considerazioni che precedono, suggerisco pertanto alla Corte di rispondere nel modo seguente ai quesiti pregiudiziali posti dalla High Court of Justice:

«1) La decisione della Commissione 21 dicembre 1992, 92/593/CEE, relativa ad un programma di orientamento pluriennale per la flotta peschereccia del Regno Unito per il periodo 1993-1996 conformemente al regolamento (CEE) del Consiglio n. 4028/86, va interpretata nel senso che, senza escludere la possibilità di adozione di misure diverse, essa autorizza il Regno Unito ad introdurre misure che abbiano l'effetto di limitare i giorni annui di uscita in mare dei pescherecci britannici al numero di giorni trascorsi in mare dagli stessi nel 1991, indipendentemente dalla circostanza che il Regno Unito non avesse rispettato gli impegni presi nel programma di orientamento pluriennale relativo al periodo 1987-1991.

2) Gli artt. 6, 34, 39 e 40, n. 3, del Trattato CE, l'art. 2 del regolamento (CEE) del Consiglio n. 101/76, i regolamenti (CEE) del Consiglio nn. 3760/92 e 3759/92, il diritto di proprietà, il diritto di esercitare un'attività commerciale o professionale ed il principio di proporzionalità, vanno interpretati nel senso che non ostano all'applicazione di una misura adottata da uno Stato membro che abbia l'effetto di limitare i giorni annui di uscita in mare dei pescherecci della flotta di detto Stato al numero di giorni trascorsi in mare dagli stessi nel 1991.

3) (a) La natura della popolazione ittica pescata da ciascuno dei pescherecci,

(b) la misura in cui tali operazioni incideranno sull'industria della pesca e

(c) la possibilità per il ministro competente di concedere deroghe individuali al regime sono circostanze irrilevanti ai fini delle risposte date ai precedenti quesiti pregiudiziali».