SENTENZA DELLA CORTE
17 ottobre 1995 *

Nel procedimento C-44/94,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, dalla High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court, nella causa dinanzi ad essa pendente tra

The Queen

e

Minister of Agriculture, Fisheries and Food,

ex parte:

National Federation of Fishermen's Organisations e a.,

Federation of Highlands and Islands Fishermen e a.,

domanda vertente sull'interpretazione degli artt. 6, 34, 39 e 40, n. 3, del Trattato CE, del regolamento (CEE) del Consiglio 17 dicembre 1992, n. 3759, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca

* Lingua processuale: l'inglese.

e dell'acquicoltura (GU L 388, pag. 1), del regolamento (CEE) del Consiglio 20 dicembre 1992, n. 3760, che istituisce un regime comunitario della pesca e dell'acquicoltura (GU L 389, pag. 1), della 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) del Consiglio n. 4028/86 (GU L 401, pag. 33), nonché di taluni principi generali di diritto comunitario,

LA CORTE,

composta dai signori G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet e G. Hirsch, presidenti di sezione, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn (giudice relatore), C. Gulmann, J. L. Murray, P. Jann e H. Ragnemalm, giudici,

avvocato generale: G. Tesauro
cancelliere: L. Hewlett, amministratore

viste le osservazioni scritte presentate:

— per la National Federation of Fishermen's Organisations e a., dai signori David Vaughan, QC, Fergus Randolph, barrister, e John Wolfe, solicitor, incaricati dello studio legale Hill Dickinson Davis Campbell, solicitors,

— per il governo del Regno Unito, dal signor John Collins, Assistant Treasury Solicitor, in qualità di agente, assistito dai signori Kenneth Parker, QC, e Christopher Vajda, barrister,

— per la Commissione delle Comunità europee, dai signori Francisco Santaolalla, consigliere giuridico, e Xavier Lewis, membro del servizio giuridico, in qualità di agenti,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali della National Federation of Fishermen's Organisations e a., del governo del Regno Unito e della Commissione, rappresentata dal signor Peter Oliver, membro del servizio giuridico, in qualità di agente, all'udienza del 29 marzo 1995,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 10 maggio 1995,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 2 dicembre 1993, pervenuta in cancelleria il 4 febbraio 1994, la High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court, ha sottoposto a questa Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE, quattro questioni pregiudiziali relative all'interpretazione degli artt. 6, 34, 39 e 40, n. 3, del Trattato CE, del 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), del regolamento (CEE) del Consiglio 20 dicembre 1992, n. 3760, che istituisce un regime comunitario della pesca e dell'acquicoltura (GU L 389, pag. 1), della 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 regola-

mento (CEE) del Consiglio n. 4028/86 (GU L 401, pag. 33; in prosieguo: la «decisione 92/593»), nonché di taluni principi generali di diritto comunitario.

2 Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di un procedimento di «judicial review» dinanzi alla High Court of Justice, promosso dalla National Federation of Fishermen's Organisations (federazione delle organizzazioni di pescatori, in prosieguo: la «federazione») e altri contro il Minister of Agriculture, Fisheries and Food. In questo procedimento, la federazione contesta la validità, con riguardo al diritto comunitario, del Sea Fish Licensing (Time at Sea) (Principles) Order del 1993, che limita il numero annuale di giorni che i pescherecci britannici di lunghezza maggiore di 10 metri possono trascorrere in mare (in prosieguo: il «decreto»), e chiede la pronuncia di una sentenza dichiarativa. Con ordinanza 27 settembre 1994, la High Court of Justice ammetteva la Federation of Highlands and Islands Fishermen e altri ad intervenire nel processo a sostegno della ricorrente.

3 Al fine di facilitare l'evoluzione strutturale del settore della pesca nell'ambito degli orientamenti della politica comune della pesca, l'art. 1, n. 1 del 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 (GU L 376, pag. 7; in prosieguo: il «regolamento base»), prevede che la Commissione possa concedere un contributo finanziario comunitario alle azioni intraprese nei campi enumerati nello stesso articolo. Tra questi figura, al punto d) del n. 1, l'adattamento delle capacità di pesca mediante l'arresto temporaneo o definitivo dell'attività di taluni pescherecci.

4 In forza del regolamento (CEE) del Consiglio 19 dicembre 1992, n. 3946, recante terza modifica del regolamento (CEE) n. 4028/86 (GU L 401, pag. 1), l'espressione «adattamento delle capacità» di cui al punto d) dell'art. 1, n. 1, è sostituita con «adattamento dello sforzo di pesca». Il concetto di «sforzo di pesca» è stato intro-

dotto, ai sensi del secondo 'considerando' di detto regolamento, al fine di «completare la gamma di mezzi cui possono far ricorso gli Stati membri nel cercare un equilibrio tra le capacità delle flotte e le risorse disponibili».

5 Lo stesso regolamento ha inserito un art. 1 bis nel regolamento base, secondo il quale le misure nazionali volte a limitare lo sforzo di pesca ad un livello compatibile con lo sfruttamento equilibrato degli stock ittici consistono nell'azione combinata della riduzione delle capacità delle flotte di pesca comunitarie e dell'adattamento della loro attività.

6 Dall'art. 1, n. 2, del regolamento base risulta che talune di queste azioni, tra cui quella menzionata al n. 1, lett. d), modificato, devono rientrare nei programmi di orientamento pluriennali di cui al titolo primo.

7 L'art. 2, n. 1, del regolamento base fornisce una definizione di questi programmi di orientamento pluriennali (in prosieguo: i «POP»):

«Ai sensi del presente regolamento, per "programma pluriennale di orientamento" (...) si intende 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».

8 Come risulta dagli artt. 3 e 4 del regolamento base, gli Stati membri trasmettono alla Commissione i loro programmi per approvazione. Ai sensi dell'art. 4, n. 2, «la

Commissione esamina se, tenuto conto della prevedibile evoluzione delle risorse alieutiche e del mercato dei prodotti della pesca e dell'acquicoltura, nonché delle misure adottate nel quadro della politica comune della pesca e degli orientamenti di quest'ultima, i programmi soddisfino alle condizioni di cui all'articolo 2 e possano formare oggetto di interventi finanziari comunitari e nazionali nel settore in causa».

9 Con la decisione 92/593, la Commissione ha approvato il POP presentato dal Regno Unito per il periodo 1993-1996 (in prosieguo: il «terzo POP»). L'art. 3 di questa decisione dispone quanto segue:

«1. Le riduzioni dello sforzo di pesca possono risultare dall'effetto combinato di riduzioni delle capacità e di riduzioni dell'attività.

2. La realizzazione dell'obiettivo globale del programma, definito come la somma degli obiettivi parziali per segmento, deve essere assicurata almeno per il 55% mediante riduzioni di capacità.

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.

4. Gli obiettivi finali per segmento e gli obiettivi intermedi indicativi annuali sono determinati conformemente ai punti 2 e 4 delle disposizioni complementari che figurano nell'allegato».

10 Nel Regno Unito, il Sea Fish (Conservation) Act del 1967 (in prosieguo: la «legge») istituisce, alla sezione 4, un sistema di licenze per le navi da pesca. In forza dell'art. 6, lett. c), della stessa sezione, la concessione di tale licenza può essere sottoposta a una condizione relativa al tempo trascorso in mare. L'art. 6 C della stessa sezione 4 conferisce ai ministri competenti il potere di specificare tali condizioni.

11 Sulla base di quest'ultima disposizione è stato adottato il decreto. Secondo l'art. 5 (1), di questo, il rilascio o il rinnovo delle licenze di pesca ai pescherecci britannici è subordinato alla condizione che il numero annuale di giorni da questi passati in mare per gli anni dal 1993 al 1996 non superi quello del 1991. L'art. 2 (1), del decreto definisce il peschereccio come una nave da pesca che superi i 10 metri di lunghezza.

12 La federazione ha sostenuto dinanzi alla High Court of Justice che il decreto si pone in contrasto con la decisione 92/593, con i regolamenti nn. 3759/92 e 3760/92, con gli artt. 6, 34, 39 e 40, n. 3, del Trattato, nonché con i principi della parità di trattamento, di proporzionalità e del rispetto del diritto di proprietà e del diritto di esercitare un'attività professionale.

13 Incerta sull'interpretazione da dare a tali disposizioni, la High Court of Justice ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se la decisione della Commissione 92/593:

1) legittimi e/o autorizzi il Regno Unito a introdurre limitazioni al numero di giorni che tutti i pescherecci britannici di oltre 10 metri possono trascorrere

in mare, così come quelle calcolate a norma del Sea Fish Licensing (Time at Sea) (Principles) Order del 1993 che, in linea generale, intende limitare i giorni che tali imbarcazioni possono trascorrere in mare ai giorni ivi trascorsi nel 1991;

2) escluda la possibilità di adottare misure tecniche di conservazione al fine di realizzare la parte dell'obiettivo globale (ossia il 45%) che va ottenuta con provvedimenti diversi dalle riduzioni di capacità.

2) Se influisca sulla soluzione della questione sub 1) il fatto che il Regno Unito non ha ridotto la capacità della propria flotta da pesca conformemente alle cifre stabilite nell'allegato alla decisione della Commissione 88/141/CEE, quale modificata dalla decisione della Commissione 1° agosto 1991.

3) In ogni caso, se provvedimenti nazionali del tipo di cui alla questione sub 1) siano in contrasto con il Trattato CEE (in particolare artt. 6, 34, 39 e 40, n. 3, di quest'ultimo) e con i regolamenti che istituiscono la politica comune della pesca (in particolare regolamenti CEE del Consiglio nn. 3760/92 e 3759/92) e con i principi generali del diritto comunitario (in particolare con il rispetto del diritto di proprietà, il diritto ad esercitare un commercio o un'attività professionale, il diritto ad una parità di trattamento e il principio di proporzionalità).

4) Se influiscano sulla soluzione di una delle precedenti questioni:

1) la natura della popolazione ittica principalmente pescata da ognuno di tali pescherecci, ed in particolare il fatto che tale popolazione ittica sia soggetta o no ad un totale ammissibile di catture;

2) la misura in cui tali restrizioni incideranno sulla normale pesca, su altre operazioni dei singoli pescatori e sul mercato del pesce;

3) eventuali deroghe che il ministro potrà in futuro disporre per particolari settori della flotta da pesca del Regno Unito».

14 Prima di procedere alla soluzione di tali questioni, è opportuno osservare, in via preliminare, che risulta dai citati artt. 1, n. 1, e 4, del regolamento base che l'approvazione di un POP da parte della Commissione viene richiesta al solo fine di garantire che le azioni ivi previste, nei limiti e alle condizioni definite dalla decisione di approvazione, possano beneficiare di un contributo finanziario comunitario e, se del caso, nazionale.

15 Ne consegue che uno Stato membro è tenuto a rispettare un POP, combinato con i precetti della decisione di approvazione, ai soli fini dell'ottenimento di un contributo finanziario alle azioni da esso intraprese nell'ambito di questo programma.

16 È solo in forza dell'art. 1, n. 1, della 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), che la diminuzione dello sforzo di pesca,

come prevista dall'art. 3 della decisione della Commissione 92/593, è divenuta vincolante per gli Stati membri.

Sulla prima questione

17 Con la prima questione, il giudice nazionale domanda sostanzialmente, da una parte, se la decisione 92/593 autorizzi il Regno Unito a limitare il numero di giorni che i pescherecci di oltre 10 metri di lunghezza possono trascorrere in mare, e d'altra parte, se la stessa decisione escluda la possibilità, per questo Stato membro, di adottare misure tecniche di conservazione, quale un aumento della dimensione delle maglie delle reti, al fine di realizzare la quota dell'obiettivo globale da essa prevista, vale a dire il 45%.

18 Per quanto riguarda la prima parte di tale questione, risulta dall'art. 1 bis del regolamento base, modificato, che la limitazione dello sforzo di pesca può essere realizzata sia mediante riduzione delle capacità delle flotte di pesca sia mediante adattamento della loro attività. Così, l'art. 3, n. 3, della decisione 92/593 prevede che la realizzazione dell'obiettivo globale del terzo POP, che, ai sensi del n. 2, deve essere assicurata almeno per il 55% mediante riduzioni di capacità, potrà, per la percentuale restante, realizzarsi mediante misure di limitazione del tempo di attività, come, ad esempio, misure di limitazione del tempo di attività in mare.

19 Si deve quindi risolvere la prima parte della prima questione nel senso che la decisione 92/593 autorizza il Regno Unito a limitare il numero di giorni che i pesche-

recci di oltre 10 metri di lunghezza possono trascorrere in mare, in quanto l'obiettivo globale da essa previsto possa essere conseguito, fino al 45% al massimo, mediante misure diverse da riduzioni di capacità della flotta di pesca.

20 In relazione alla seconda parte della questione, va osservato che l'art. 3, n. 3, della decisione 92/593 consente allo Stato membro interessato di scegliere i provvedimenti di riduzione dell'attività più appropriati alla realizzazione dell'obiettivo globale ivi definito, nella misura non conseguita mediante riduzioni di capacità, ponendo tuttavia l'esigenza che tali provvedimenti si basino su tecniche approvate dalla Commissione.

21 Si deve di conseguenza risolvere la seconda parte della questione nel senso che la decisione 92/593 non esclude la possibilità, per il Regno Unito, di adottare misure tecniche di conservazione, al fine di realizzare l'obiettivo globale ivi previsto, in quanto questo possa essere raggiunto mediante misure diverse da riduzioni di capacità, a condizione che tali misure siano state approvate dalla Commissione.

Sulla seconda questione

22 Con la seconda questione, il giudice nazionale domanda in quale misura sulla soluzione data alla prima questione influisca la circostanza che lo Stato membro interessato non abbia realizzato gli obiettivi stabiliti nel POP precedente.

23 A tale proposito, la federazione fa valere che il governo del Regno Unito non ha compiuto alcuno sforzo, durante il secondo POP, relativo al periodo compreso tra il 1987 e il 1991, per assicurare una riduzione della flotta, lasciando libero corso alle forze di mercato e mantenendo in vigore un sistema di licenze del tutto inadeguato. Ciò avrebbe fatto sì che l'obbligo di riduzione della flotta incombente al Regno Unito nel corso del terzo POP sia stato aumentato della frazione non realizzata nel corso del secondo POP. Orbene, poiché le misure di riduzione dell'attività non erano ancora previste nell'ambito del secondo POP, essendo state introdotte solo ai fini della realizzazione degli obiettivi del terzo POP, la frazione non realizzata in precedenza avrebbe dovuto venire attuata in primo luogo mediante una riduzione di capacità, piuttosto che mediante una riduzione di attività.

24 Per rispondere a questa argomentazione, si deve innanzitutto rilevare che, contrariamente a quanto affermato dalla federazione, il secondo POP, approvato con decisione della Commissione 11 dicembre 1987, 88/141/CEE, relativa al programma pluriennale di orientamento per la flotta peschereccia (1987-1991) presentato dal Regno Unito conformemente al regolamento (CEE) n. 4028/86 (GU L 67, pag. 22), non aveva carattere tassativo. Come si evince dal punto 15 della presente sentenza, il rispetto del secondo POP si imponeva al Regno Unito ai soli fini dell'ottenimento di un contributo finanziario alle azioni nell'ambito di tale programma.

25 Il fatto che la mancata realizzazione degli obiettivi abbia comportato una sospensione degli aiuti non conforta, come vorrebbe la federazione, la tesi secondo la quale l'obbligo era tassativo, bensì conferma che la realizzazione di questi obiettivi era doverosa ai soli fini di un contributo finanziario.

26 Al riguardo va rilevato che, ai sensi del settimo 'considerando' della decisione 92/593, gli obiettivi di riduzione delle capacità della flotta fissati al 31 dicembre

1991 nel secondo POP costituiscono la base di riferimento per la valutazione dei progressi registrati e di quelli ancora necessari per conseguire gli obiettivi stabiliti.

27 La federazione non contesta inoltre che la riduzione del 4,6% del tonnellaggio della flotta britannica, progettata nel secondo POP corrispondeva, per l'1,6%, alla frazione non realizzata nel corso del primo POP.

28 Lo stesso valga per la presa in considerazione, nella fissazione degli obiettivi da realizzare nel corso del terzo POP, degli arretrati del secondo POP. Al momento dell'adozione della decisione di approvazione del terzo POP spettava alla Commissione decidere quali sarebbero stati i vincoli da imporre a uno Stato membro nell'ambito del programma stesso, e fissare la percentuale di riduzione dello sforzo di pesca da realizzare, da un lato, mediante riduzioni di capacità e, dall'altro, mediante riduzione dell'attività.

29 Si deve di conseguenza risolvere la seconda questione nel senso che sulla soluzione data alla prima questione non incide il fatto che lo Stato membro interessato non abbia realizzato gli obiettivi fissati nel POP precedente.

Sulla terza questione

30 Prima di risolvere la terza questione, si deve osservare che non spetta alla Corte, in base all'articolo 177 del Trattato, pronunciarsi sulla compatibilità di una normativa nazionale col Trattato stesso. Essa è però competente a fornire al giudice nazionale

tutti gli elementi d'interpretazione di diritto comunitario che possono consentirgli di valutare tale compatibilità ai fini della soluzione della causa di cui è investito (sentenza 11 ottobre 1990, causa C-196/89, Nespoli e Crippa, Racc. pag. I-3647, punto 8).

31 Di conseguenza, la terza questione va intesa come mirante ad accertare se gli artt. 6, 34, 39 e 40, n. 3, del Trattato, i regolamenti nn. 3759/92 e 3760/92 e alcuni principi generali di diritto comunitario ostino a che uno Stato membro adotti disposizioni nazionali quali quelle considerate nella prima questione.

32 A tale proposito, occorre rammentare che, se è vero che la Commissione, nella decisione 92/593, la cui validità non viene contestata nel processo dinanzi al giudice nazionale, ha lasciato allo Stato membro interessato la scelta di adottare, nella misura massima del 45% dell'obiettivo globale, provvedimenti diversi dalle riduzioni di capacità, questo Stato membro è nondimeno tenuto, quando adotta tali provvedimenti, al rispetto delle disposizioni del Trattato e dei principi generali del diritto comunitario.

Sull'art. 39 del Trattato e sui regolamenti di esecuzione

33 La federazione fa valere in primo luogo che le misure nazionali oggetto della controversia sono contrarie alle disposizioni relative alla politica comune della pesca, e più in particolare al regolamento n. 3760/92, in quanto i loro effetti si pongono in totale contrasto con gli obiettivi fondamentali di tale politica comune.

34 A sostegno di questa argomentazione, la federazione fa riferimento a una relazione della commissione per l'agricoltura della House of Commons, da cui risulta segnatamente che il decreto oggetto della controversia arrecherà pregiudizio alla stabilità finanziaria e alla redditività dei pescherecci, così come alle necessità particolari delle regioni, che intere popolazioni ittiche rischieranno la distruzione e che lo sforzo di pesca in acque lontane sarà ridotto, aumentando invece in quelle più vicine.

35 La federazione considera inoltre che le misure nazionali controverse costituiscono violazione delle disposizioni relative all'organizzazione comune del mercato dei prodotti della pesca contenute nel regolamento n. 3759/92, essenzialmente in quanto compromettono il sistema delle quote.

36 La federazione ritiene infine che, a causa degli effetti sopra descritti, le misure controverse violino l'art. 39 del Trattato.

37 Secondo una costante giurisprudenza, le istituzioni comunitarie devono, nel perseguire gli obiettivi della politica agricola comune, «garantire la conciliazione permanente che può essere richiesta da eventuali contraddizioni fra questi obiettivi considerati separatamente e, se del caso, dare all'uno o all'altro di essi la preminenza temporanea resa necessaria dai fatti o dalle circostanze di natura economica in considerazione dei quali esse adottano le proprie decisioni» (v. segnatamente, sentenza 5 ottobre 1994, causa C-280/93, Germania/Consiglio, Racc. pag. I-4973, punto 47).

38 Nella fattispecie, la federazione ammette che il Consiglio, nel regolamento base, pur prefiggendosi una limitazione dello sforzo di pesca, ha tenuto conto dell'aumento della produttività agricola, della garanzia di un livello di vita equo nonché della sicurezza degli approvvigionamenti come obiettivi prioritari, di modo che la

violazione dell'art. 39 da essa fatta valere risulta soltanto dalle misure nazionali di limitazione del tempo trascorso in mare, che avrebbero l'effetto di compromettere questi tre obiettivi.

39 Come ha riconosciuto la stessa Commissione, richiamandosi all'art. 1 bis del regolamento base modificato, la limitazione del tempo trascorso in mare costituiva una misura appropriata alla realizzazione dell'obiettivo globale del terzo POP mediante una riduzione delle attività di pesca, entro il limite massimo del 45% dell'obiettivo stesso.

40 Ciò considerato, si deve rilevare che l'art. 39 non osta a misure quali quelle controverse nella causa principale.

41 L'interpretazione dei regolamenti nn. 3759/92 e 3760/92 non può giungere a una diversa conclusione. Nell'art. 4, n. 2, lett. d), l'ultimo regolamento citato menziona infatti la limitazione del tempo trascorso in mare tra le misure comunitarie che possono essere adottate al fine di assicurare lo sfruttamento razionale e responsabile delle risorse su base sostenibile. Quanto al regolamento n. 3759/92, esso non è volto ad organizzare le modalità di pesca.

42 Occorre aggiungere che, qualora risulti dal documento di sintesi, trasmesso annualmente alla Commissione dallo Stato membro interessato — ai sensi dell'art. 5 del regolamento base — che gli effetti delle misure adottate compromettono gli obiettivi della politica comune della pesca, incombe alla Commissione e a questo Stato, ai sensi dello stesso articolo, richiedere un riesame ed eventuali modifiche del programma approvato. In ogni caso, non spetta alla Corte pronunciarsi sugli effetti

futuri che le misure previste in un programma nazionale, approvato dalla Commissione, possono produrre.

43 Alla luce di quanto sopra, si deve dichiarare che né l'art. 39 del Trattato, né i regolamenti nn. 3759/92 e 3760/92 possono essere interpretati nel senso che essi ostano a misure nazionali del tipo considerato nella prima questione, e adottate nell'ambito di una decisione della Commissione emanata in base a un regolamento del Consiglio a sua volta diretto al perseguimento degli obiettivi prescritti dall'art. 39, n. 1, lett. a), b) e d), del Trattato.

Sul principio di parità di trattamento

44 La federazione ritiene che il decreto controverso violi, da un lato, il divieto di discriminazione enunciato all'art. 6 del Trattato, in quanto i pescatori britannici riceverebbero un trattamento differente rispetto ai pescatori degli altri Stati membri senza ragioni obiettive, e, dall'altro, il divieto di discriminazione tra produttori sancito all'art. 40, n. 3, del Trattato, in quanto non tiene conto dei diversi metodi di cattura utilizzati o delle diverse specie ittiche pescate.

45 In relazione all'art. 6 del Trattato, occorre rilevare che, secondo una costante giurisprudenza, non si può considerare contraria al divieto di discriminazione l'applicazione di una normativa nazionale per la sola circostanza che altri Stati membri applicano disposizioni meno rigorose (v. sentenza 14 luglio 1994, causa C-379/92, Racc. pag. I-3453, punto 48).

46 Quanto al divieto di discriminazione enunciato all'art. 40, n. 3, secondo comma, del Trattato, che comprende il divieto di discriminazione di cui all'art. 6, n. 1, del

Trattato, esso impone che situazioni analoghe non siano trattate in maniera diversa e che situazioni diverse non siano trattate in maniera uguale, a meno che tale trattamento non sia obiettivamente giustificato (v. sentenza 13 dicembre 1984, causa 106/83, Sermide, Racc. pag. 4209, punto 28).

47 Orbene, le misure contenute nel decreto prevedono, per il periodo compreso tra il 1° gennaio 1993 e il 31 dicembre 1996, l'attribuzione di un numero annuale di giorni in mare pari a quello attribuito per il 1991, basandosi così su una situazione che era effettivamente esistita e che non era il risultato di misure comunitarie o nazionali.

48 La mancanza di una differenziazione a seconda dei metodi di cattura non può, di conseguenza, essere considerata contraria al divieto di discriminazione enunciato all'art. 40, n. 3, secondo comma.

49 Peraltro, come rileva l'avvocato generale nel paragrafo 22 delle sue conclusioni, il legislatore nazionale, «congelando» la situazione esistente nel 1991, ha assicurato un tasso unitario di crescita pari a zero, corrispondente all'obiettivo minimo, in tutti i segmenti, e, di conseguenza, è rimasto entro i limiti definiti dalla decisione 92/593.

50 Ne consegue che gli artt. 6 e 40, n. 3, secondo comma, del Trattato non ostano all'adozione di misure nazionali del tipo considerato nella prima questione.

Sulla violazione dell'art. 34 del Trattato

51 Pur ammettendo che l'art. 34 del Trattato si applica, in linea di principio, soltanto a misure che istituiscono una differenza di trattamento tra il commercio interno e il commercio con l'estero di uno Stato membro, la federazione sostiene che diverse sono le regole che trovano applicazione nel contesto delle organizzazioni comuni di mercato, le quali sarebbero fondate sulla libertà delle operazioni commerciali e osterebbero a qualsiasi misura nazionale idonea ad ostacolare il commercio intracomunitario.

52 È vero che gli artt. 30 e 34, relativi alla soppressione delle restrizioni quantitative all'importazione e all'esportazione, nonché di qualsiasi misura di effetto equivalente, sono considerati parte integrante dell'organizzazione comune dei mercati. Pertanto, avendo la Comunità emanato, in forza dell'art. 40 del Trattato, una siffatta disciplina in un determinato settore, gli Stati membri sono tenuti ad astenersi da qualsiasi provvedimento che vi deroghi o ne pregiudichi l'efficacia (V. sentenza 29 novembre 1978, causa 83/78, Pigs Marketing Board, Racc. pag. 2347, punti 55 e 56).

53 Tuttavia, tale constatazione non esclude la possibilità, per le autorità competenti di uno Stato membro, di adottare misure nazionali, alle condizioni determinate da una normativa comunitaria facente parte di un'organizzazione comune dei mercati.

54 Di conseguenza, l'art. 34 del Trattato non può ostare all'adozione di misure nazionali del tipo considerato nella prima questione, purché esse rispettino i limiti e le condizioni stabiliti dalla decisione 92/593 della Commissione, che, a sua volta, si fonda sul citato regolamento n. 4028/86.

Sul diritto di proprietà, sul diritto al libero esercizio di un'attività professionale e sul principio di proporzionalità

55 In relazione all'asserita violazione di questi principi, occorre rammentare che, secondo una costante giurisprudenza, sia il diritto di proprietà sia il diritto al libero esercizio di un'attività professionale fanno parte dei principi generali del diritto comunitario. Detti principi non si configurano tuttavia come prerogative assolute, ma vanno considerati in relazione alla loro funzione sociale. Ne consegue che possono essere apportate restrizioni all'applicazione del diritto di proprietà e al libero esercizio di un'attività professionale, in particolare nell'ambito di un'organizzazione comune di mercato, a condizione che tali restrizioni rispondano effettivamente ad obiettivi di interesse generale perseguiti dalla Comunità e non costituiscano, rispetto allo scopo perseguito, un intervento sproporzionato e inaccettabile, tale da ledere la sostanza stessa dei diritti così garantiti (v. sentenza Germania/Consiglio, citata, punto 78).

56 Le misure nazionali controverse, che rientrano nell'ambito della decisione di approvazione della Commissione, la cui validità non viene contestata, rispondono effettivamente agli obiettivi di interesse generale perseguiti dalla Comunità nel settore della pesca, in quanto sono dirette al miglioramento strutturale di quest'ultimo. Esse non costituiscono un intervento sproporzionato e inammissibile, lesivo della sostanza stessa dei diritti garantiti.

57 Tanto meno le misure di cui è causa violano il principio di proporzionalità. La decisione della Commissione che approva il POP lascia infatti al governo del Regno Unito un'importante libertà di valutazione nella scelta delle misure da adottare per l'attuazione del piano. Nell'effettuare il controllo di legittimità sull'esercizio di questa libertà, i giudici non possono sostituire le proprie valutazioni a quelle dell'autorità competente, ma devono limitarsi a stabilire se queste ultime non siano

viziate da errore manifesto o da sviamento di potere (v., segnatamente, sentenze 14 marzo 1973, causa 57/72, Westzucker, Racc. pag. 321, punto 14, e 18 marzo 1975, causa 78/74, Deuka, Racc. pag. 421, punto 9).

58 Orbene, le misure nazionali controverse non sembrano manifestamente sproporzionate all'obiettivo perseguito. La sola circostanza che il governo del Regno Unito abbia preferito queste misure ad altre, come gli consentiva il potere discrezionale conferitogli dalla decisione della Commissione, non invalida tale conclusione.

59 Si deve poi osservare che le misure nazionali controverse non eccedono il potere discrezionale conferito al Regno Unito dalla decisione della Commissione, che è stata adottata nell'esercizio delle competenze a quest'ultima attribuite nel settore della politica della pesca, e la cui validità non è stata contestata nel processo dinanzi al giudice nazionale. Inoltre, la constatazione che tali misure sono proporzionate non è invalidata dal fatto che provvedimenti di altro tipo avrebbero potuto essere adottati, dal momento che la scelta delle misure da adottare costituisce una decisione politica rientrante nella competenza dello Stato membro interessato, nei limiti fissati dalla decisione 92/593.

60 Si deve quindi concludere che il diritto di proprietà, il diritto al libero esercizio di un'attività professionale, così come il principio di proporzionalità, non ostano a che uno Stato membro adotti, conformemente a una decisione della Commissione, misure di limitazione dei giorni trascorsi in mare.

61 Considerato tutto quanto precede, la terza questione pregiudiziale va risolta nel senso che gli artt. 6, 34, 39 e 40, n. 3 del Trattato, i regolamenti (CEE) nn. 3759/92 e 3760/92, il principio di parità di trattamento, il diritto di proprietà, il diritto al libero esercizio di un'attività professionale e il principio di proporzionalità non ostano a che uno Stato membro emani provvedimenti del tipo considerato nella prima questione.

Sulla quarta questione

62 La quarta questione del giudice nazionale è volta in sostanza a chiarire se le soluzioni apportate alle questioni precedenti siano influenzate, in primo luogo, dalla natura della popolazione ittica catturata da un peschereccio, e, in particolare, dal fatto che tale popolazione sia o meno soggetta a un limite massimo di cattura; in secondo luogo, dall'incidenza di tale restrizione sulla normale attività di pesca, sulle altre attività dei singoli pescatori e sul mercato del pesce; infine, dalla possibilità, riconosciuta all'autorità nazionale, di disporre deroghe per particolari settori della flotta di pesca.

63 In relazione alla prima parte della questione, è sufficiente richiamarsi alla soluzione apportata alla terza questione per quanto riguarda l'art. 40, n. 3, del Trattato ed osservare che, come peraltro sostenuto dal governo del Regno Unito, la decisione 92/593 permette di limitare l'aumento dello sforzo di pesca in tutti i segmenti della flotta.

64 Anche per quanto riguarda la seconda parte della questione, la soluzione dev'essere negativa, considerato che risulta inevitabile che le misure adottate nell'ambito di un programma di ristrutturazione incidano sulla pesca, sull'attività dei pescatori e sul mercato del pesce.

65 In relazione all'ultima parte della questione, occorre rilevare che l'esistenza, nel decreto controverso, di una possibilità di deroga non influenza in alcun modo le soluzioni fornite in precedenza, dal momento che la decisione mediante la quale il ministro fa uso di questa facoltà dev'essere compatibile con il terzo POP, nei limiti e alle condizioni definiti dalla decisione 92/593.

66 Ciò considerato, si deve risolvere l'ultima questione nel senso che né la natura della popolazione ittica catturata da un peschereccio, né l'incidenza delle restrizioni di

cui trattasi sulla normale attività di pesca, sulle altre attività dei singoli pescatori e sul mercato del pesce, né la possibilità di deroga conferita a un'autorità nazionale per settori particolari della flotta da pesca del Regno Unito possono influire sulle soluzioni fornite alle altre questioni.

Sulle spese

67 Le spese sostenute dal governo del Regno Unito e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dalla High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court, con ordinanza 2 dicembre 1993, dichiara:

1) La 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) del Consiglio n. 4028/86, autorizza il Regno Unito a limitare il numero di giorni che i pescherecci di oltre 10 metri di lunghezza possono trascorrere in mare, in quanto l'obiettivo globale da essa previsto possa essere conseguito, fino al 45% al massimo, mediante misure diverse da riduzioni di capacità della flotta di pesca. La decisione suddetta non esclude la possibilità, per questo Stato membro, di adottare misure tecniche di conservazione, a condizione che tali misure siano state approvate dalla Commissione.

2) Sulla soluzione data alla prima questione non influisce il fatto che lo Stato membro interessato non abbia realizzato gli obiettivi fissati nel POP precedente.

3) Gli artt. 6, 34, 39 e 40, n. 3 del Trattato CE, i regolamenti (CEE) del Consiglio 17 dicembre 1992, n. 3759, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquicoltura, e 20 dicembre 1992, n. 3760, che istituisce un regime comunitario della pesca e dell'acquicoltura, il principio della parità di trattamento, il diritto di proprietà, il diritto al libero esercizio di un'attività professionale e il principio di proporzionalità non ostano a che uno Stato membro emani provvedimenti del tipo considerato nella prima questione.

4) Né la natura della popolazione ittica catturata da un peschereccio, né l'incidenza delle restrizioni di cui trattasi sulla normale attività di pesca, sulle altre attività dei singoli pescatori e sul mercato del pesce, né la possibilità di

deroga conferita a un'autorità nazionale per settori particolari della flotta da pesca del Regno Unito possono influire sulle soluzioni fornite alle altre questioni.

Rodríguez Iglesias Edward Puissochet Hirsch

Schockweiler Moitinho de Almeida Kapteyn

Gulmann Murray Jann Ragnemalm

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 17 ottobre 1995.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente

G. C. Rodríguez Iglesias