SENTENZA DELLA CORTE
19 febbraio 1998 *

Nel procedimento C-4/96,

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

Northern Ireland Fish Producers' Organisation Ltd (NIFPO) e Northern Ireland Fishermen's Federation

e

Department of Agriculture for Northern Ireland,

domanda vertente sulla validità, in primo luogo, del regolamento (CE) del Consiglio 20 dicembre 1994, n. 3362, che stabilisce, per alcuni stock o gruppi di stock ittici, il totale ammissibile di catture (TAC) per il 1995 e talune condizioni cui è soggetta la pesca di detto totale (GU L 363, pag. 1), e, in secondo luogo, dell'allegato VII alla risoluzione 3 novembre 1976 adottata dal Consiglio dell'Aia nonché sull'interpretazione del principio della responsabilità dello Stato per i danni cagionati ai privati dalle violazioni del diritto comunitario,

* Lingua processuale: l'inglese.

LA CORTE,

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

avvocato generale: A. La Pergola
cancelliere: signora D. Louterman-Hubeau, amministratore principale

viste le osservazioni scritte presentate

— per la Northern Ireland Fish Producers' Organisation Ltd (NIFPO) e Northern Ireland Fishermen's Federation, dai signori David Vaughan, QC, Fergus Randolph, barrister, e Peter Martin, solicitor;

— per il governo del Regno Unito, dalla signora Stephanie Ridley, del Treasury Solicitor's Department, in qualità di agente, assistita dai signori Patrick Coughlin, QC, e Christopher Vajda, barrister;

— per il governo danese, dal signor Peter Biering, capodivisione, in qualità di agente;

— per il governo irlandese, dal signor Michael A. Buckley, Chief State Solicitor, in qualità di agente, assistito dal signor Edwin R. Alkin e dalla signora Caitlín Ní Fhlaitheartaigh, BL;

— per il Consiglio dell'Unione europea, dal signor John Carbery, consigliere giuridico, in qualità di agente;

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

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali della Northern Ireland Fish Producers' Organisation Ltd (NIFPO) e della Northern Ireland Fishermen's Federation, rappresentate dai signori David Vaughan e Fergus Randolph, del governo del Regno Unito, rappresentato dalla signora Stephanie Ridley, assistita dal signor Christopher Vajda, del governo irlandese, rappresentato dal signor Michael A. Buckley, assistito dai signori Paul Gallagher, SC, e Edwin R. Alkin, del Consiglio, rappresentato dal signor John Carbery, e della Commissione, rappresentata dai signori Thomas van Rijn e Xavier Lewis, all'udienza del 6 maggio 1997,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 30 settembre 1997,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 13 ottobre 1995, pervenuta in cancelleria l'11 gennaio 1996, la High Court of Justice dell'Irlanda del Nord, Queen's Bench Division, ha sottoposto alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CE, cinque questioni pregiudiziali vertenti sulla validità, in primo luogo, del regolamento (CE) del Consiglio 20 dicembre 1994, n. 3362, che stabilisce, per alcuni stock o gruppi di stock ittici, il totale ammissibile di catture (TAC) per il 1995 e talune condizioni cui è soggetta la pesca di detto totale (GU L 363, pag. 1), e, in secondo luogo, dell'allegato VII alla risoluzione 3 novembre 1976, adottata dal Consiglio dell'Aia (in prosieguo: la «risoluzione dell'Aia») nonché sull'interpretazione del principio della responsabilità dello Stato per i danni cagionati ai privati dalle violazioni del diritto comunitario.

Sfondo normativo

2 Tali questioni sono state sollevate nel contesto di un giudizio di «judicial review» dinanzi alla High Court of Justice promosso dalla Northern Ireland Fish Producers' Organisation Ltd (NIFPO) e dalla Northern Ireland Fishermen's Federation (in prosieguo: le «ricorrenti») avverso la decisione 5 maggio 1995 del Department of Agriculture for Northern Ireland (in prosieguo: il «Department»), con la quale erano state attribuite alla NIFPO per l'anno 1995 i contingenti di cattura di merluzzo bianco e di merlano nel Mare d'Irlanda.

3 I principi applicabili nel contesto della politica comune in materia di pesca sono stati fissati dal regolamento (CEE) del Consiglio 20 ottobre 1970, n. 2141, relativo all'attuazione di una politica comune delle strutture nel settore della pesca (GU L 236, pag. 1), e, a seguito dell'ampliamento della Comunità, dal regolamento (CEE) del Consiglio 19 gennaio 1976, n. 101 (GU L 20, pag. 19).

4 Con la risoluzione dell'Aia, emanata nel contesto dell'estensione delle zone di pesca esclusiva a 200 miglia da parte di alcuni paesi terzi, il Consiglio, nel novembre 1976, ha definito una serie di orientamenti di principio per il futuro sviluppo della politica comune della pesca. L'allegato VII a tale risoluzione, intitolato: «Progetto di risoluzione del Consiglio riguardante taluni aspetti del regime interno della pesca» è così formulato:

«Il Consiglio ritiene che la ricostituzione e la protezione del patrimonio ittico per ottenere la resa ottimale delle risorse comunitarie potenziali comportino un controllo rigoroso nonché misure di ordine comunitario all'uopo.

Il Consiglio riconosce che la protezione e il controllo della zona di pesca al largo dell'Irlanda non devono comportare per tale Stato membro, in considerazione dell'estensione di tale zona, un onere sproporzionato al volume delle risorse di pesca comunitaria sfruttabili nella detta zona dai pescatori del medesimo Stato membro; esso conviene che l'applicazione dei mezzi di sorveglianza disponibili o da prevedere sia accompagnata da misure atte ad assicurare un'equa ripartizione dei relativi oneri.

Il Consiglio, tenuto conto dei rapporti economici che caratterizzano le attività di pesca in Irlanda, dichiara la sua intenzione di applicare le disposizioni della politica comune della pesca completate dalle disposizioni dell'Atto di adesione e adattate in considerazione dell'estensione delle acque a 200 miglia, in modo da assicurare uno sviluppo continuo e graduale dell'industria della pesca irlandese sulla base del Programma di sviluppo della pesca del governo irlandese per lo sviluppo della pesca costiera.

Il Consiglio riconosce inoltre che nella Comunità esistono altre regioni, tra l'altro quelle cui allude la proposta della Commissione al Consiglio [1], nelle quali le popolazioni locali dipendono particolarmente dalla pesca e dalle industrie connesse. Pertanto, il Consiglio conviene che, nel quadro dell'applicazione della politica comune in materia di pesca, occorre pure tenere conto delle necessità vitali delle suddette popolazioni.

Le decisioni e gli orientamenti di cui ai paragrafi precedenti nonché le direttive adottate in materia di negoziati con i paesi terzi non pregiudicano in alcun modo le disposizioni specifiche che sarebbe necessario adottare al più presto per risolvere i problemi inerenti alla pesca costiera, in particolare nelle regioni economicamente svantaggiate, e per regolamentare l'attività della pesca nelle fasce costiere».

1 — Le regioni in questione sono la Groenlandia, le regioni settentrionali del Regno Unito e l'Irlanda.

5 Degli otto allegati soltanto l'allegato I è stato pubblicato sulla Gazzetta ufficiale sotto il titolo «Risoluzione del Consiglio, del 3 novembre 1976, concernente taluni aspetti esterni dell'istituzione nella Comunità, a decorrere dal 1° gennaio 1977, di una zona di pesca che si estende fino a 200 miglia» (GU 1981, C 105, pag. 1).

6 Nella sua dichiarazione 30 maggio 1980, relativa alla politica comune della pesca (GU 1980, C 158, pag. 2), il Consiglio ha affermato che, in ottemperanza ai trattati e in conformità della risoluzione dell'Aia, la politica comune della pesca deve essere in particolare fondata sull'«equa distribuzione delle catture, tenendo conto in modo del tutto particolare delle attività di pesca tradizionali, delle necessità specifiche delle regioni in cui le popolazioni locali sono particolarmente dipendenti dalla pesca e dalle industrie connesse nonché della perdita di potenziale di cattura nelle acque dei paesi terzi».

7 In applicazione dell'allegato VII della risoluzione dell'Aia, in particolare del riconoscimento in tale allegato delle necessità specifiche delle regioni nelle quali le popolazioni locali dipendono particolarmente dalla pesca e dalle industrie connesse, la Commissione ha proposto al Consiglio, in una comunicazione del 12 giugno 1980, che all'Irlanda sia assicurato, per ciascuna popolazione ittica, un raddoppio delle sue catture effettuate nel 1975, e, al Regno Unito, catture di volume equivalente ai quantitativi sbarcati nel 1975 nella regione settentrionale dai pescherecci di meno di 24 metri (in prosieguo: le «preferenze dell'Aia»). In termini di tonnellaggio annuo, tali parametri rappresentano, secondo la Commissione, per l'Irlanda 6 954 tonnellate di merluzzo bianco e 7 196 tonnellate di merlano e per il Regno Unito 1 223 tonnellate di merluzzo bianco e 2 334 tonnellate di merlano.

8 A complemento delle disposizioni previste dal regolamento n. 101/76, il Consiglio ha adottato il regolamento (CEE) 25 gennaio 1983, n. 170, che istituisce un regime comunitario di conservazione e di gestione delle risorse della pesca (GU L 24, pag. 1). A tenore dell'art. 3, questo regolamento prevedeva, in particolare, la definizione annua sia dei totali di catture ammesse (in prosieguo: i «TAC») per popolazione o gruppo di popolazioni, sia le quote disponibili per la Comunità. Secondo l'art. 4, n. 1, del regolamento n. 170/83 il volume delle catture disponibili per la Comunità era 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. A norma dell'art. 11 del medesimo regolamento, la definizione annua dei TAC e la ripartizione delle catture disponibili per la Comunità dovevano essere adottate dal Consiglio a maggioranza qualificata, su proposta della Commissione.

9 Nel quinto, nel sesto e nel settimo 'considerando' del regolamento n. 170/83, la nozione di stabilità relativa era precisata in questi termini:

«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 Con regolamento (CEE) del Consiglio 25 gennaio 1983, n. 172, che fissa, per alcune popolazioni o gruppi di popolazioni ittiche presenti nelle zone di pesca della Comunità, il totale delle catture ammesse per il 1982 e la parte di queste catture disponibile per la Comunità, la ripartizione di detta parte tra gli Stati membri, nonché le condizioni cui è soggetta la pesca del totale delle catture ammesse (GU L 24, pag. 30), il Consiglio ha definito i TAC delle popolazioni o gruppi di popolazioni ittiche presenti nelle zone di pesca degli Stati membri, ivi compresi quelli per il merluzzo bianco e il merlano e la loro parte di quota disponibile per la Comunità per l'anno 1982. Con tale regolamento, il Consiglio ha altresì proceduto, per la prima volta, alla ripartizione di detta parte fra gli Stati membri.

11 Come emerge dal quarto 'considerando' del regolamento n. 172/83, tale ripartizione risultava dalla presa in considerazione delle attività di pesca tradizionali (quantificate sulla base delle catture medie effettuate da ciascuno Stato membro nel periodo 1973-1978), delle esigenze specifiche delle regioni i cui abitanti dipendono prevalentemente dall'industria della pesca e dalle industrie connesse (determinate sulla base delle preferenze dell'Aia, come quantificate dalla Commissione nella sua comunicazione del 1980) nonché della perdita di potenziale di cattura nelle acque dei paesi terzi (calcolata per il periodo di riferimento 1973-1976). Per quanto riguarda in particolare la zona di pesca VII a (Mare d'Irlanda), le formule di ripartizione erano, per l'Irlanda, del 46,67% per il merluzzo bianco e del 39,625% per il merlano e, per il Regno Unito, del 42,67% per il merluzzo bianco e del 52,83% per il merlano (in prosieguo: le «formule di ripartizione del 1983»).

12 Se è vero che i TAC che il Consiglio ha fissato con i successivi regolamenti annuali sono variati di anno in anno, le formule di ripartizione del 1983 introdotte dal regolamento n. 172/83 sono rimaste immutate.

13 Il regime comunitario di conservazione e di gestione delle risorse della pesca, istituito dal regolamento n. 170/83, è stato ripreso, con talune modifiche che non rilevano ai fini della controversia di cui alla causa a qua, dal regolamento (CEE) del Consiglio 20 dicembre 1992, n. 3760, che istituisce un regime comunitario della pesca e dell'acquacoltura (GU L 389, pag. 1).

14 L'art. 2, n. 1, primo comma, di questo regolamento dispone:

«Per quanto concerne le attività di sfruttamento, la politica comune della pesca si prefigge l'obiettivo generale di proteggere e conservare le risorse acquatiche marine vive disponibili e accessibili nonché di assicurarne lo sfruttamento razionale e responsabile su base sostenibile, in condizioni economiche e sociali appropriate per tale settore, tenendo conto delle relative implicazioni per l'ecosistema marino e tenendo presenti in particolare le esigenze dei produttori e dei consumatori».

15 Ai sensi dell'art. 8, n. 4, del regolamento n. 3760/92, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, determina per ogni tipo di pesca o gruppo di tipi di pesca, caso per caso, il totale ammissibile di catture e ripartisce le possibilità di pesca tra gli Stati membri secondo criteri atti a garantire la stabilità relativa delle attività di pesca dei singoli Stati membri per ciascuno degli stock interessati. Per quanto concerne la nozione di stabilità relativa, il dodicesimo, tredicesimo e quattordicesimo 'considerando' di tale regolamento riproducono, in sostanza, il testo del quinto, sesto e settimo 'considerando' del regolamento n. 170/83.

16 Conformemente all'art. 9, n. 1, del regolamento n. 3760/92, gli Stati membri possono scambiare la totalità o una parte delle disponibilità di pesca loro assegnate previa notifica alla Commissione.

17 Dall'ordinanza di rinvio risulta che per il periodo fino al 1989 i TAC di merluzzo bianco e di merlano del Mare d'Irlanda erano fissati dal Consiglio a livelli sufficientemente elevati per garantire la concessione all'Irlanda e al Regno Unito, in applicazione delle formule di ripartizione del 1983, quote non inferiori a quelle corrispondenti alle preferenze dell'Aia.

18 Tuttavia, dopo il 1990 (per il merlano) e il 1991 (per il merluzzo bianco) i TAC sono scesi al di sotto di tali livelli in modo che l'Irlanda e il Regno Unito hanno fatto valere, ogni anno, il meccanismo che pone in essere le preferenze dell'Aia. Secondo questo meccanismo, all'Irlanda e al Regno Unito vanno attribuiti contingenti annui calcolati sulla base della media tra i contingenti teorici risultanti dall'applicazione delle sole formule di ripartizione del 1983 e i contingenti fittizi pari a quelli corrispondenti alle preferenze dell'Aia.

19 Con gli artt. 2 e 3 del regolamento n. 3362/94 il Consiglio ha fissato i TAC per popolazioni o gruppi di popolazioni ittiche presenti nelle zone di pesca degli Stati membri e la quota di essi disponibile per la Comunità per l'anno 1995 e ha ripartito tale quota fra gli Stati membri. Così, la quota (pari al 100%) dei TAC di merluzzo bianco e di merlano disponibile per la Comunità nella zona VII a è stata,

rispettivamente, fissata a 5 800 e 8 000 tonnellate. Poiché tale quota non era tuttavia sufficiente per assicurare la concessione all'Irlanda e al Regno Unito, in applicazione delle formule di ripartizione del 1983, di quote non inferiori a quelle corrispondenti alle preferenze dell'Aia, il regolamento n. 3362/94, in applicazione del metodo di calcolo in precedenza descritto, ha attribuito all'Irlanda quote di 3 820 tonnellate di merluzzo bianco e di 4 605 tonnellate di merlano e al Regno Unito quote di 1 670 tonnellate di merluzzo bianco e 3 095 tonnellate di merlano.

La controversia di cui alla causa a qua

20 A seguito dell'adozione del regolamento n. 3362/94, il Department ha proceduto alla ripartizione delle quote del Regno Unito in seno alla flotta peschereccia nazionale e ha rivolto alla NIFPO la citata decisione 5 maggio 1995, che fissa, per l'anno 1995, i quantitativi di merluzzo bianco e di merlano della NIFPO nella zona VII a.

21 Le ricorrenti hanno sostenuto, dinanzi al giudice a quo, che l'attribuzione dei contingenti a cui aveva proceduto il Department era illegittima dal momento che l'attribuzione dei detti contingenti da parte del Consiglio al Regno Unito nel regolamento n. 3362/94 era in contrasto con il diritto comunitario. L'allegato VII della risoluzione dell'Aia, sul quale sono fondate le preferenze dell'Aia, non sarebbe mai stato formalmente adottato dal Consiglio. Del resto, l'applicazione di tali preferenze sarebbe in contrasto con i suoi stessi obiettivi, con la politica comune della pesca nonché con il principio di proporzionalità.

22 A questo proposito, il giudice nazionale ha innanzi tutto rilevato che il fatto che l'Irlanda abbia invocato le preferenze dell'Aia per il merluzzo bianco e il merlano del Mare d'Irlanda aveva l'effetto di ridurre il volume dei contingenti degli Stati membri, tra cui quelli del Regno Unito. Per quanto il Regno Unito possa ridurre le conseguenze prodottesi sui suoi contingenti facendo valere anch'esso, in via difensiva, le preferenze dell'Aia, i contingenti alla fine da esso ottenuti sarebbero ancora inferiori a quelli di cui potrebbe beneficiare se l'Irlanda non avesse fatto valere le dette preferenze.

23 Il giudice a quo ha aggiunto che le perdite subite dal Regno Unito a seguito dell'applicazione delle preferenze dell'Aia alle popolazioni ittiche di cui trattasi sono nondimeno state in tutto o in parte compensate, in virtù dell'art. 9 del regolamento n. 3760/92, mediante scambi di contingenti tra il Regno Unito e altri Stati membri.

24 Il giudice a quo ha infine sottolineato che i pescherecci irlandesi che pescano merluzzo e merlano bianco nel Mare d'Irlanda hanno effettuato in media catture per circa il 30% dei contingenti di cui dispone l'Irlanda nella zona VII a, mentre, dal 1990, la flotta del Regno Unito ha utilizzato quasi il 100% dei suoi contingenti di merluzzo bianco e di merlano in tale zona. L'Irlanda avrebbe utilizzato una parte delle sue eccedenze di quote di merluzzo e di merlano nella zona VII a per scambi di contingenti con altri Stati membri.

25 La High Court of Justice ha deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte le cinque questioni pregiudiziali seguenti:

«1) Se la validità dell'attribuzione al Regno Unito dei suoi contingenti di merluzzo bianco e di merlano nella zona VII a ai sensi dell'art. 3 del regolamento (CE) n. 3362/94 sia subordinata al fatto che l'allegato VII della risoluzione del Consiglio 3 novembre 1976 sia stato legittimamente adottato.

2) In caso di soluzione affermativa della questione sub 1), se l'allegato VII sia stato legittimamente adottato.

3) Se sulla soluzione delle questioni sub 1) o 2) incida il fatto che l'allegato VII sia un documento classificato come riservato e non pubblicato né altrimenti reso disponibile alle parti.

4) Se, in considerazione di tutte le altre circostanze, la determinazione dei detti contingenti da parte del Consiglio fosse compatibile con

i) la politica comune della pesca, ed in particolare il regolamento (CEE) del Consiglio n. 3760/92,

ii) il principio di proporzionalità.

5) Qualora la determinazione dei detti contingenti da parte del regolamento n. 3362/94 sia invalida, se i ricorrenti siano legittimati a chiedere un risarcimento danni nei confronti del convenuto ed in tal caso quali siano le condizioni perché sorga la responsabilità».

Sulla prima questione e sulla prima parte della terza questione

26 Con tali questioni, che vanno esaminate assieme, il giudice a quo vuol sapere in sostanza se la validità dell'attribuzione al Regno Unito delle sue quote di merluzzo bianco e di merlano nella zona VII a operata con regolamento n. 3362/94 dipenda dalla legittimità dell'adozione dell'allegato VII alla risoluzione dell'Aia, alla luce in particolare del fatto che tale allegato non è stato pubblicato o altrimenti messo a disposizione degli amministrati.

27 Le ricorrenti ritengono che l'illegittimità dell'adozione dell'allegato VII alla risoluzione dell'Aia incida sulla validità tanto del regolamento n. 3362/94 quanto della citata decisione del Department 5 maggio 1995. Secondo la giurisprudenza della Corte, una risoluzione del Consiglio potrebbe essere pertinente ai fini della valutazione della validità di una decisione nazionale adottata sulla sua base. In ogni caso, il regolamento n. 3362/94 dovrebbe essere conforme ai regolamenti di base

che presiedono alla politica comune della pesca (in particolare il regolamento n. 170/83, sostituito dal regolamento n. 3760/92). Orbene, i principi della politica comune della pesca definiti da questi regolamenti dovrebbero prevalere, a meno che le preferenze dell'Aia, in quanto legittimamente adottate, non giustifichino cambiamenti a tali principi.

28 Il governo irlandese considera che la risoluzione dell'Aia ha efficacia vincolante, dal momento che mette in atto gli obblighi di collaborazione che gli Stati membri hanno assunto attraverso l'art. 5 del Trattato CE al momento dell'adesione alla Comunità. Nella sua giurisprudenza, la Corte avrebbe del resto costantemente riaffermato che le disposizioni dell'allegato VI vincolano gli Stati membri con la conseguenza che lo stesso dovrebbe valere per quanto riguarda l'allegato VII. Ne risulterebbe che, nella misura in cui il Consiglio abbia inteso essere vincolato dalla risoluzione dell'Aia e abbia sempre agito di conseguenza, i principi del legittimo affidamento e dell'«acquis» comunitario osterebbero a che la detta istituzione se ne discosti senza il consenso dell'Irlanda.

29 Per contro, il governo del Regno Unito, sostenuto dal governo danese, dal Consiglio nonché dalla Commissione, ritiene che le risoluzioni riflettano unicamente la volontà politica del Consiglio e non costituiscano atti vincolanti produttivi di effetti giuridici che possano limitare, in modo autonomo, la competenza legislativa del Consiglio. Nulla impedirebbe al Consiglio di tener conto dei principi sanciti dall'allegato VII della risoluzione dell'Aia al momento dell'adozione di un atto produttivo di effetti obbligatori, come il regolamento.

30 Si deve a questo proposito rilevare che, a tenore dell'allegato VII alla risoluzione dell'Aia, il Consiglio, tenuto conto dei rapporti economici che caratterizzano le attività di pesca in Irlanda, ha dichiarato la sua intenzione di applicare le disposizioni della politica comune della pesca in modo da assicurare uno sviluppo continuo e graduale dell'industria della pesca irlandese. Del resto, in tale allegato, il Consiglio ha altresì convenuto di prendere in considerazione le necessità vitali delle popolazioni locali di altre regioni.

31 Il detto allegato, il quale esprime essenzialmente la volontà politica del Consiglio di tener conto, nell'applicazione della futura politica comune della pesca, delle particolari necessità delle regioni le cui le popolazioni locali dipendono particolarmente dalla pesca e dalle industrie connesse, non è tale da produrre effetti giuridici che possono limitare la competenza legislativa del Consiglio.

32 D'altro canto, la natura dell'allegato VII differisce da quella dell'allegato VI alla risoluzione dell'Aia, la quale dà una forma concreta nel particolare settore cui si applica all'obbligo di collaborazione che gli Stati membri hanno assunto a norma dell'art. 5 del Trattato aderendo alla Comunità (v. sentenza 4 ottobre 1979, causa 141/78, Francia/Regno Unito, Racc. pag. 2923, punto 8). L'allegato VI verte sull'istituzione di misure di conservazione da parte degli Stati membri e sulla procedura da seguire a tal proposito, precisando, in tale contesto, gli obblighi derivanti per questi ultimi dall'art. 5 del Trattato.

33 Facendo seguito all'impegno da esso assunto sul piano politico, il Consiglio ha successivamente adottato i regolamento nn. 170/83 e 3760/92, atti giuridici vincolanti, che hanno integrato gli orientamenti contenuti nell'allegato VII alla risoluzione dell'Aia. Così, l'art. 4 del regolamento n. 170/83, poi l'art. 8, n. 4, del regolamento n. 3760/92 hanno sancito il principio della stabilità relativa delle attività esercitate come criterio di ripartizione fra gli Stati membri del volume delle catture disponibili per la Comunità, intendendo la nozione di stabilità relativa come essenzialmente intesa alla salvaguardia delle necessità specifiche delle regioni i cui abitanti dipendono in modo particolare dalla pesca e dalle industrie connesse.

34 Il regolamento n. 3362/94 è stato adottato non già in esecuzione di pretesi impegni vincolanti risultanti dall'allegato VII alla risoluzione dell'Aia, ma sul fondamento dell'art. 8, n. 4, del regolamento n. 3760/92 di cui non viene peraltro contestata la valida adozione da parte del Consiglio in applicazione dell'art. 43 del Trattato CE.

35 Ne consegue che il fatto che l'adozione dell'allegato VII della risoluzione dell'Aia sia stata o no legittima è irrilevante ai fini della valutazione della validità del regolamento n. 3362/94.

36 La mancanza di pubblicazione o di messa a disposizione delle parti di tale allegato non può inficiare tale constatazione.

37 La prima questione e la prima parte della terza questione debbono pertanto essere risolte nel senso che la validità dell'attribuzione delle quote di merluzzo bianco e di merlano nella zona VII a operata dal regolamento n. 3362/94 non dipende dalla legittimità dell'adozione dell'allegato VII della risoluzione dell'Aia.

Sulla seconda questione e sulla seconda parte della terza questione

38 Tenuto conto della soluzione data alla prima questione non occorre statuire né sulla seconda questione né sulla seconda parte della terza questione.

Sulla quarta questione

39 Con questa questione pregiudiziale il giudice a quo chiede, in primo luogo, se il regolamento n. 3362/94, in quanto attribuisce al Regno Unito contingenti di merluzzo bianco e di merlano nella zona VII a, non sia in contrasto con le norme relative alla politica comune della pesca, più in particolare con il regolamento n. 3760/92 e, in secondo luogo, se il regolamento n. 3362/94 sia compatibile con il

principio di proporzionalità. Al fine di dare una risposta che sia utile al giudice nazionale per poter risolvere la questione della compatibilità del regolamento n. 3362/94 con il principio di proporzionalità, si deve inoltre accertare se la fissazione dei detti contingenti da parte del regolamento n. 3362/94 non violi il principio di non discriminazione sancito dall'art. 40, n. 3, del Trattato CE.

Sulla politica comune della pesca

40 Le ricorrenti contestano la validità dell'attribuzione dei contingenti controversi in applicazione del regolamento n. 3362/94 per il motivo che gli effetti delle preferenze dell'Aia, che stanno alla base della fissazione delle dette quote, sarebbero in contrasto con le disposizioni della politica comune della pesca.

41 Si deve al riguardo rilevare, in limine, che quando, basandosi sull'art. 8, n. 4, del regolamento n. 3760/92, il Consiglio determina i TAC e ripartisce le possibilità di pesca tra gli Stati membri è chiamato a procedere alla valutazione di una situazione economica complessa.

42 Orbene, allorché l'attuazione della politica agricola della Comunità implica, da parte del Consiglio, la valutazione di una situazione economica complessa, il potere discrezionale spettante all'istituzione non riguarda esclusivamente la natura e la portata dei provvedimenti da adottare, ma anche, in una certa misura, l'accertamento dei dati di fatto, in particolare nel senso che il Consiglio può eventualmente fondarsi su accertamenti globali. Il sindacato giurisdizionale sull'esercizio di detto potere deve limitarsi agli eventuali vizi di errore manifesto, sviamento di potere o palese sconfinamento dai limiti del potere discrezionale (v. sentenza 29 febbraio 1996, causa C-122/94, Commissione/Consiglio, Racc. pag. I-881, punto 18).

43 A sostegno della loro tesi, le ricorrenti fanno innanzi tutto valere che la concessione di contingenti minimi garantiti in forza delle preferenze dell'Aia, senza tener conto dei dati scientifici relativi allo stato delle popolazioni ittiche di cui trattasi, metterebbe a repentaglio l'obiettivo di conservazione e di razionale sfruttamento delle risorse acquatiche marine, enunciato dall'art. 2, n. 1, del regolamento n. 3760/92.

44 A questo proposito, si deve osservare che l'applicazione delle preferenze dell'Aia effettuata dal regolamento n. 3362/94 incide unicamente sulla ripartizione della parte dei TAC, disponibile per la Comunità, tra gli Stati membri, ma non interviene nella fase precedente che è quella della determinazione del livello dei detti TAC e di detta parte dei TAC ad opera del Consiglio in funzione delle esigenze di conservazione e di razionale sfruttamento delle risorse acquatiche marine.

45 Le ricorrenti considerano del resto che l'attuazione delle preferenze dell'Aia nuoce alle possibilità di pesca dei pescherecci dell'Irlanda del Nord nella zona VII a e non sarebbe in grado pertanto, conformemente all'art. 8, n. 4, sub ii), del regolamento n. 3760/92, di garantire la stabilità relativa della loro attività di pesca in tale zona.

46 Si deve a questo proposito ricordare che secondo l'art. 8, n. 4, del regolamento n. 3760/92, il Consiglio ripartisce le possibilità di pesca tra gli Stati membri in modo da garantire la stabilità relativa delle attività di pesca dei singoli Stati membri per ciascuna delle popolazioni ittiche interessate. Il tredicesimo 'considerando' di tale regolamento aggiunge che questa stabilità deve tener conto delle particolari esigenze delle regioni le cui popolazioni sono particolarmente dipendenti dalla pesca e dalle attività connesse, conformemente a quanto deciso dal Consiglio nella risoluzione dell'Aia, segnatamente all'allegato VII. Si deve altresì ricordare che, come rilevato dal Consiglio nella citata dichiarazione 30 maggio 1980, un'equa distribuzione delle catture deve tener conto in modo del tutto particolare delle attività di pesca tradizionali, delle necessità specifiche delle regioni le cui popolazioni locali sono particolarmente dipendenti dalla pesca e dalle industrie connesse nonché della perdita di potenziale di cattura nelle acque dei paesi terzi.

47 Da quanto sopra si evince che la finalità dei contingenti sta nell'assicurare a ciascuno Stato membro una parte dei TAC comunitari, determinata essenzialmente in funzione delle catture delle quali, anteriormente all'istituzione del sistema dei contingenti, hanno fruito le attività di pesca tradizionali e le popolazioni locali dipendenti dalla pesca e dalle industrie connesse di tale Stato membro (v., per quanto riguarda il regolamento n. 170/83, le sentenze 14 dicembre 1989, causa C-3/87, Agegate, Racc. pag. I-4459, punto 24, e causa C-216/97, Jaderow, Racc. pag. I-4509, punto 23).

48 Di conseguenza, spetta al Consiglio, al momento della ripartizione delle possibilità di pesca tra gli Stati membri, conciliare, per ciascuna delle popolazioni ittiche considerate, gli interessi di cui ciascuno Stato membro è portatore con riferimento alla sue attività tradizionali di pesca e, se del caso, alle sue popolazioni come pure alle sue industrie locali dipendenti dalla pesca.

49 Nella specie, dal fascicolo emerge che il Consiglio, allorché con il regolamento n. 3362/94 ha proceduto alla ripartizione dei contingenti di merluzzo bianco e di merlano per l'anno 1995, ha inteso dare attuazione al principio della stabilità relativa, arbitrando tali interessi con l'applicazione delle formule di ripartizione del 1983 e l'attuazione delle preferenze dell'Aia che, dal canto loro, sono intese a rispondere alle specifiche necessità dell'Irlanda e delle regioni settentrionali del Regno Unito.

50 Anche se questa ponderazione di interessi si risolve in una perdita di possibilità di catture a danno dei pescatori dell'Irlanda del Nord, non per questo si può affermare che il Consiglio abbia commesso un errore manifesto di valutazione o abbia manifestamente ecceduto i limiti che l'esigenza di stabilità relativa pone al suo potere discrezionale.

51 Le ricorrenti ritengono poi che, come risulterebbe dal tredicesimo 'considerando' del regolamento n. 3760/92, le preferenze dell'Aia, le quali derogano alle normali regole di ripartizione, hanno potuto essere applicate unicamente a causa della situazione temporanea delle popolazioni ittiche. Ora, nel corso degli anni tali preferenze sarebbero divenute di fatto misure permanenti.

52 Si deve a questo proposito osservare che questo argomento è fondato su un'erronea lettura del tredicesimo 'considerando' del regolamento n. 3760/92. Come giustamente rilevato dal governo del Regno Unito, il riferimento alla situazione biologica temporanea delle popolazioni ittiche è unicamente inteso a porre in evidenza le fluttuazioni nelle risorse alieutiche e le conseguenti diminuzioni dei contingenti nei cui confronti si ritiene che il regime delle preferenze dell'Aia protegga i pescatori dell'Irlanda e del Regno Unito. Per contro, nulla nel testo del regolamento n. 3760/92 consente di supporre che la politica che dà attuazione alle preferenze dell'Aia debba essere limitata nel tempo.

53 Infine, le ricorrenti deducono che le preferenze dell'Aia sono già state prese in considerazione all'atto della fissazione delle formule di ripartizione del 1983, di modo che l'applicazione delle dette preferenze in occasione dell'adozione del regolamento n. 3362/94 si risolverebbe in un doppio computo.

54 Si deve a questo proposito constatare che, anche se nell'applicazione delle formule di ripartizione del 1983 sono state prese in considerazione le esigenze specifiche delle comunità di pesca in Irlanda e nelle regioni settentrionali del Regno Unito, non ne consegue per questo che al Consiglio sia precluso di tener conto nuovamente delle preferenze dell'Aia in occasione di una riduzione dei TAC che colpisca gli interessi vitali delle dette comunità. Questo modo di prendere in considerazione le esigenze specifiche nel contesto del contemperamento degli interessi al quale il Consiglio deve procedere nel ripartire i contingenti tra gli Stati membri non può essere considerato come configurante un errore manifesto o un palese sconfinamento dai limiti del potere discrezionale di cui tale istituzione dispone.

Sui principi di non discriminazione e di proporzionalità

55 Le ricorrenti considerano le preferenze dell'Aia in contrasto con il principio di proporzionalità. In primo luogo, queste preferenze avrebbero fatto diminuire i contingenti dei pescatori dell'Irlanda del Nord per il merluzzo e il merlano bianco

nella zona VII a in una misura ben più ampia dei differenti TAC per tali popolazioni ittiche, provocando in tal modo, contro i propri stessi obiettivi, una considerevole perdita di possibilità di pesca in questa zona per i pescatori dell'Irlanda del Nord. In secondo luogo, i pescatori irlandesi, al contrario di quelli del Regno Unito, utilizzerebbero solo in modo molto parziale i contingenti che l'Irlanda ha ottenuto a titolo di preferenze dell'Aia per la zona VII a e di cui essa si è poi avvalsa nel contesto degli scambi con altri Stati membri, recando così beneficio a operatori non interessati dalle preferenze dell'Aia.

56 Inoltre, le preferenze dell'Aia, che servono di base alla ripartizione dei contingenti operata dal regolamento n. 3362/94 violerebbero il divieto di discriminazione sancito dall'art. 40, n. 3, del Trattato per il fatto che le flotte delle regioni settentrionali del Regno Unito, ivi comprese quella dell'Irlanda del Nord, avrebbero soltanto diritto alle loro catture del 1975, e solo a quelle effettuate da battelli di non oltre 24 metri, mentre alla flotta irlandese verrebbe attribuito il doppio delle catture da essa realizzate nel 1975.

57 Si deve ricordare che, secondo una giurisprudenza costante (v., in particolare, sentenza 8 aprile 1992, causa C-256/90, Mignini, Racc. pag. I-2651, punto 16), al fine di stabilire se una disposizione di diritto comunitario sia conforme al principio di proporzionalità si deve accertare se i mezzi da essa contemplati siano idonei a conseguire lo scopo perseguito e non eccedano quanto è necessario per raggiungere il detto scopo. Inoltre, benché la manifesta inadeguatezza di un provvedimento rispetto allo scopo che l'istituzione competente intende perseguire possa inficiarne la legittimità, si deve tuttavia riconoscere alle istituzioni comunitarie un ampio potere discrezionale in materia di politica agricola comune, tenuto conto delle responsabilità loro conferite dal Trattato.

58 Sempre secondo la giurisprudenza della Corte, il divieto di discriminazione enunciato dall'art. 40, n. 3, del Trattato impone di non trattare in modo diverso situazioni analoghe, salvo che una differenza di trattamento sia obiettivamente giustificata (v., in particolare, sentenza 5 ottobre 1994, causa C-280/93, Germania/ Consiglio, Racc. pag. I-4973, punto 67).

59 La necessità, in determinati casi, di trattare le varie categorie della popolazione agricola in modo diverso è ammessa dall'art. 39, n. 2, del Trattato CE ai sensi del quale: «Nell'elaborazione della politica agricola comune (...) si dovrà considerare: a) il carattere particolare dell'attività agricola che deriva dalla struttura sociale dell'agricoltura e dalle disparità strutturali e naturali fra le diverse regioni agricole» (v. sentenza 13 giugno 1978, causa 139/77, Denkavit Futtermittel, Racc. pag. 1317, punto 15).

60 Nella fattispecie, è pacifico che il Consiglio, introducendo le preferenze dell'Aia, intende tener conto, nell'elaborazione della politica comune della pesca, delle necessità specifiche delle regioni in cui le popolazioni locali sono particolarmente dipendenti dalla pesca e dalle industrie connesse. Il Consiglio, nell'allegato VII alla risoluzione dell'Aia, ha in particolare manifestato la sua intenzione, da un lato, di applicare le disposizioni della politica comune della pesca in modo da assicurare uno sviluppo continuo e graduale dell'industria della pesca irlandese e, dall'altro, di tenere altresì conto delle necessità vitali delle popolazioni di altre regioni, come le regioni settentrionali del Regno Unito.

61 Pertanto, il Consiglio, nel decidere, alla luce delle esigenze specifiche delle regioni interessate, di attribuire contingenti di pesca più elevati all'Irlanda rispetto al Regno Unito ha operato una scelta in materia di politica agricola che rientra nell'ambito dei suoi poteri discrezionali, che è conforme agli obiettivi di tale politica comune, quali definiti dall'art. 39 del Trattato.

62 Le ricorrenti non hanno dimostrato che tale differenziazione sia arbitraria o manifestamente inadeguata rispetto all'obiettivo di assicurare le rispettive esigenze delle comunità dipendenti dalla pesca in Irlanda e nelle regioni settentrionali del Regno Unito.

63 A questo proposito, il governo del Regno Unito ha rilevato, senza essere contraddetto dalle ricorrenti, che, se le quote per l'anno 1995 del Regno Unito per il merluzzo bianco e il merlano erano inferiori a quanto tale Stato avrebbe avuto il diritto di catturare in virtù delle formule di ripartizione del 1983, le dette quote si situavano sempre, prima degli scambi di quote, conformemente all'art. 9 del regolamento n. 3760/92, nettamente al di sopra dei tonnellaggi in base alle preferenze dell'Aia. Inoltre, come tale governo ha giustamente sottolineato, invocando le proprie preferenze dell'Aia ed effettuando degli scambi di quote, il Regno Unito ha potuto aumentare, nel caso del merluzzo, e pressoché mantenere, nel caso del merlano, la sua quota dei TAC nella zona VII a, malgrado una riduzione sostanziale di detti TAC dopo il 1990.

64 Per quanto riguarda il parametro relativo alla dimensione delle imbarcazioni, la cui lunghezza non deve superare i 24 metri, risulta dagli atti che, nelle regioni settentrionali del Regno Unito, gli attracchi da parte di dette imbarcazioni sono ritenuti costituire la regola in base alla quale le necessità vitali di tali regioni sono soddisfatte.

65 Per quanto riguarda, infine, l'argomento delle ricorrenti secondo cui, a seguito degli scambi di contingenti da parte dell'Irlanda con altri Stati membri, i vantaggi derivanti dalle preferenze dell'Aia sarebbero stati ingiustamente estesi a categorie di operatori diverse da quelle originariamente protette, si deve osservare che, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 76 delle sue conclusioni, tali scambi vanno a beneficio dei pescatori irlandesi, i quali si vedono attribuire possibilità di pesca per popolazioni ittiche diverse dal merlano e dal merluzzo bianco, mentre gli altri Stati membri che partecipano con l'Irlanda allo scambio di contingenti sono obbligati a rinunciare, in tutto o in parte, ai contingenti relativi a tali popolazioni ittiche.

66 Ne consegue che l'obiettivo delle preferenze dell'Aia, consistente nella salvaguardia delle particolari necessità delle popolazioni e delle comunità che dipendono dalla pesca, si realizza nel caso di tali scambi di quote.

67 Si deve quindi constatare che l'attribuzione delle quote al Regno Unito da parte del regolamento n. 3362/94 non è in contrasto né con il principio di proporzionalità né con il principio di non discriminazione sancito dall'art. 40, n. 3, del Trattato.

68 Alla luce delle considerazioni che precedono, la quarta questione va risolta nel senso che dall'esame del regolamento n. 3362/94 non sono emersi elementi idonei ad inficiare la validità di quest'ultimo.

Sulla quinta questione

69 Tenuto conto della soluzione data alla quarta questione, non va statuito sulla quinta.

Sulle spese

70 Le spese sostenute dal governo del Regno Unito, dai governi danese e irlandese, nonché dal Consiglio dell'Unione europea 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 dell'Irlanda del Nord, Queen's Bench Division, con ordinanza 13 ottobre 1995, dichiara:

1) **La validità dell'attribuzione delle quote di merluzzo bianco e di merlano nella zona VII a operata dal regolamento (CE) del Consiglio 20 dicembre 1994, n. 3362, che stabilisce, per alcuni stock o gruppi di stock ittici, il totale ammissibile di catture (TAC) per il 1995 e talune condizioni cui è soggetta la pesca di detto totale, non dipende dalla legittimità dell'adozione dell'allegato VII alla risoluzione 3 novembre 1976, adottata dal Consiglio dell'Aia.**

2) **Dall'esame del regolamento n. 3362/94 non sono emersi elementi idonei ad inficiare la validità di quest'ultimo.**

Rodríguez Iglesias Gulmann Ragnemalm

Schintgen Mancini Kapteyn

Murray Edward Puissochet

Hirsch Jann

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 19 febbraio 1998.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente

G. C. Rodríguez Iglesias