



## Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

13 giugno 2018\*

«Rinvio pregiudiziale – Politica comune della pesca – Regolamento (UE) n. 1380/2013 – Articolo 11 – Conservazione delle risorse biologiche del mare – Tutela dell’ambiente – Conservazione degli habitat naturali e della flora e della fauna selvatiche – Competenza esclusiva dell’Unione europea»

Nella causa C-683/16,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dal Verwaltungsgericht Köln (Tribunale amministrativo di Colonia, Germania), con decisione del 29 novembre 2016, pervenuta in cancelleria il 27 dicembre 2016, nel procedimento

**Deutscher Naturschutzring, Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände eV**

contro

**Bundesrepublik Deutschland,**

LA CORTE (Terza Sezione),

composta da L. Bay Larsen, presidente di sezione, J. Malenovský (relatore), M. Safjan, D. Šváby e M. Vilaras, giudici,

avvocato generale: N. Wahl

cancelliere: M. Aleksejev, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all’udienza del 22 novembre 2017,

considerate le osservazioni presentate:

- per il Deutscher Naturschutzring – Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände eV, da R. Nebelsieck e K. Fock, Rechtsanwälte;
- per il Bundesamt für Naturschutz, da W. Ewer, Rechtsanwalt;
- per il governo tedesco, da T. Henze, in qualità di agente;
- per il governo spagnolo, da S. Jiménez García, in qualità di agente;
- per il governo polacco, da B. Majczyna, in qualità di agente;
- per il governo portoghese, da L. Inez Fernandes e M. Figueiredo, in qualità di agenti;

\* Lingua processuale: il tedesco.

– per la Commissione europea, da F. Moro, M. Morales Puerta e B. Bertelmann, in qualità di agenti, sentite le conclusioni dell’avvocato generale, presentate all’udienza del 25 gennaio 2018, ha pronunciato la seguente

### **Sentenza**

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull’interpretazione dell’articolo 11 del regolamento (UE) n. 1380/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’11 dicembre 2013, relativo alla politica comune della pesca, che modifica i regolamenti (CE) n. 1954/2003 e (CE) n. 1224/2009 del Consiglio e che abroga i regolamenti (CE) n. 2371/2002 e (CE) n. 639/2004 del Consiglio, nonché la decisione 2004/585/CE del Consiglio (GU 2013, L 354, pag. 22).
- 2 Tale domanda è stata presentata nell’ambito di una controversia che vede contrapposti il Deutscher Naturschutzring – Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände eV (Associazione tedesca per la protezione della natura – Organizzazione di vertice delle associazioni tedesche per la protezione della natura e dell’ambiente; in prosieguo: l’«Associazione tedesca per la protezione della natura») e il Bundesamt für Naturschutz (Ufficio federale per la conservazione della natura, Germania), riguardo alla decisione di quest’ultimo che respinge una petizione di tale associazione diretta a ottenere il divieto della pesca che utilizza motori da pesca a strascico e reti da posta ancorate nelle aree marittime denominate «Sylter Außenriff», «Pommersche Bucht mit Oderbank» e «Pommersche Bucht».

### **Contesto normativo**

#### *Diritto internazionale*

- 3 La convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, firmata a Montego Bay il 10 dicembre 1982 (in prosieguo: la «convenzione di Montego Bay»), è entrata in vigore il 16 novembre 1994. Essa è stata approvata a nome della Comunità europea mediante la decisione 98/392/CE del Consiglio, del 23 marzo 1998 (GU 1998, L 179, pag. 1).
- 4 L’articolo 91, paragrafo 1, della convenzione di Montego Bay, intitolato «Nazionalità delle navi», recita come segue:  
  
«(...) Le navi hanno la nazionalità dello Stato di cui sono autorizzate a battere bandiera. Fra lo Stato e la nave deve esistere un legame effettivo».
- 5 L’articolo 94 di tale convenzione, intitolato «Obblighi dello Stato di bandiera», prevede quanto segue:  
  
«1. Ogni Stato esercita efficacemente la propria giurisdizione e il proprio controllo su questioni di carattere amministrativo, tecnico e sociale sulle navi che battono la sua bandiera.  
  
2. In particolare ogni Stato:  
  
a) tiene un registro delle navi che contenga i nomi e le caratteristiche delle navi che battono la sua bandiera, ad esclusione di quelle che, in virtù di norme internazionali generalmente accettate, per effetto delle loro modeste dimensioni ne sono esenti;  
  
(...)».

## *Diritto dell'Unione*

### *Regolamento n. 1380/2013*

6 Il considerando 25 del regolamento n. 1380/2013 così recita:

«La direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, [del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (GU 2010, L 20, pag. 7),], la direttiva 92/43/CEE del Consiglio, [del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (GU 1992, L 206, pag. 7),] e la direttiva 2008/56/CE [del Parlamento europeo e del Consiglio, [del 17 giugno 2008, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino (direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino) (GU 2008, L 164, pag. 19)], impongono determinati obblighi agli Stati membri rispettivamente in materia di zone di protezione speciale, zone speciali di conservazione e zone marine protette. Tali misure potrebbero rendere necessaria l'adozione di misure contemplate dalla [politica comune della pesca]. È pertanto opportuno autorizzare gli Stati membri ad adottare, nelle acque poste sotto la loro sovranità o giurisdizione, le misure di conservazione necessarie per adempiere gli obblighi previsti dai suddetti atti dell'Unione se tali misure non pregiudicano gli interessi di altri Stati membri in materia di pesca. Qualora tali misure possano pregiudicare gli interessi di altri Stati membri in materia di pesca, il potere di adottarle dovrebbe essere accordato alla Commissione e si dovrebbe ricorrere alla cooperazione regionale tra gli Stati membri interessati».

7 L'articolo 4 di detto regolamento, intitolato «Definizioni», al suo paragrafo 1, punto 20, dispone quanto segue:

«Ai fini del presente regolamento si applicano le seguenti definizioni:(...)

20) “misura tecnica”: la misura che disciplina, attraverso l'istituzione di condizioni per l'uso e la struttura degli attrezzi da pesca nonché restrizioni di accesso alle zone di pesca, la composizione delle catture in termini di specie e dimensioni, nonché gli effetti sugli elementi dell'ecosistema risultanti dalle attività di pesca».

8 L'articolo 6 del menzionato regolamento, intitolato «Disposizioni generali», al paragrafo 1 enuncia quanto segue:

«Al fine di conseguire gli obiettivi della [politica comune della pesca] relativamente alla conservazione e allo sfruttamento sostenibile delle risorse biologiche marine, come stabilito all'articolo 2, l'Unione adotta le misure per la conservazione di cui all'articolo 7».

9 L'articolo 7 dello stesso regolamento, intitolato «Tipi di misure di conservazione», così dispone:

«1. Le misure per la conservazione e lo sfruttamento sostenibile delle risorse biologiche marine possono includere, fra l'altro:

(...)

i) misure necessarie per il rispetto degli obblighi previsti dalla normativa ambientale dell'Unione adottata a norma dell'articolo [11];

j) misure tecniche di cui al paragrafo 2.

2. Le misure tecniche possono includere, tra l'altro:

(...)

c) limitazioni o divieti dell'utilizzo di determinati attrezzi da pesca, e delle attività di pesca, in zone o periodi specifici;

(...)

e) misure specifiche destinate a ridurre al minimo l'impatto negativo delle attività di pesca sulla biodiversità marina e sugli ecosistemi marini, ivi incluse misure destinate a evitare e ridurre, per quanto possibile, le catture accidentali».

10 L'articolo 11 del regolamento n. 1380/2013, intitolato «Misure di conservazione necessarie per il rispetto degli obblighi imposti dalla normativa ambientale dell'Unione», così dispone ai suoi paragrafi nn. 1 e 2:

«1. Gli Stati membri hanno il potere di adottare misure di conservazione, che non interessano i pescherecci di altri Stati membri, applicabili alle acque poste sotto la loro sovranità o giurisdizione e che sono necessarie ai fini del rispetto dei loro obblighi ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 4 della direttiva 2008/56/CE, dell'articolo 4 della direttiva 2009/147/CE o dell'articolo 6 della direttiva 92/43/CEE, a condizione che tali misure siano compatibili con gli obiettivi stabiliti all'articolo 2 del presente regolamento, rispondano all'obiettivo del[la] pertinente normativa unionale che essi intendono attuare, e non siano meno vincolanti delle misure del diritto dell'Unione.

2. Qualora uno Stato membro (in prosieguo: "lo Stato membro che ha preso l'iniziativa") ritenga che occorra adottare misure ai fini del rispetto degli obblighi di cui al paragrafo 1 e qualora altri Stati membri abbiano un interesse di gestione diretto nella pesca sulla quale tali misure influirebbero, la Commissione ha il potere di adottare, mediante atti delegati ai sensi dell'articolo 46, su richiesta, tali misure. A tal fine si applica l'articolo 18, paragrafi da 1 a 4, e paragrafo 6, *mutatis mutandis*».

11 L'articolo 18 di tale regolamento, intitolato «Cooperazione regionale sulle misure di conservazione», al paragrafo 1 prevede quanto segue:

«Se, rispetto a una misura di conservazione dell'Unione che si applica a un'area geografica pertinente, (...) nonché a misure ai sensi dell'articolo 11 (...), mediante atti delegati o di esecuzione, gli Stati membri aventi un interesse di gestione diretto sul quale tali misure influiscono possono, entro un termine da stabilire nella misura di conservazione e/o nel piano pluriennale pertinente, convenire di presentare raccomandazioni comuni intese a conseguire gli obiettivi delle pertinenti misure di conservazione dell'Unione e/o dei piani pluriennali e/o dei piani specifici di rigetto (...)».

*La direttiva 92/43*

12 Il considerando 15 della direttiva 92/43, come modificata dalla direttiva 2006/105/CE del Consiglio, del 20 novembre 2006 (GU 2006, L 363, pag. 368), recita come segue:

«considerando che a complemento della direttiva 79/409/CEE [del Consiglio, del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (GU 1979, L 103, pag. 1)], è necessario istituire un sistema generale di protezione di talune specie di fauna e di flora; che si devono prevedere misure di gestione per talune specie, qualora il loro stato di conservazione lo giustifichi, compreso il divieto di taluni modi di cattura o di uccisione, pur prevedendo la possibilità di deroghe, subordinate a talune condizioni».

13 L'articolo 3, paragrafo 1, primo comma, della direttiva citata dispone quanto segue:

«È costituita una rete ecologica europea coerente di zone speciali di conservazione, denominata Natura 2000. Questa rete, formata dai siti in cui si trovano tipi di habitat naturali elencati nell'allegato I e habitat delle specie di cui all'allegato II, deve garantire il mantenimento ovvero, all'occorrenza, il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, dei tipi di habitat naturali e degli habitat delle specie interessati nella loro area di ripartizione naturale».

14 Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva in parola:

«Quando un sito di importanza comunitaria è stato scelto a norma della procedura di cui al paragrafo 2, lo Stato membro interessato designa tale sito come zona speciale di conservazione il più rapidamente possibile e entro un termine massimo di sei anni, stabilendo le priorità in funzione dell'importanza dei siti per il mantenimento o il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, di uno o più tipi di habitat naturali di cui all'allegato I o di una o più specie di cui all'allegato II e per la coerenza di Natura 2000, nonché alla luce dei rischi di degrado e di distruzione che incombono su detti siti».

15 L'articolo 6, paragrafo 2, della medesima direttiva è così formulato:

«Gli Stati membri adottano le opportune misure per evitare nelle zone speciali di conservazione il degrado degli habitat naturali e degli habitat di specie nonché la perturbazione delle specie per cui le zone sono state designate, nella misura in cui tale perturbazione potrebbe avere conseguenze significative per quanto riguarda gli obiettivi della presente direttiva».

*La direttiva 2004/35/CE*

16 L'articolo 1 della direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale (GU 2004, L 143, pag. 56), intitolato «Oggetto», prevede quanto segue:

«La presente direttiva istituisce un quadro per la responsabilità ambientale, basato sul principio “chi inquina paga” per la prevenzione e la riparazione del danno ambientale».

*La direttiva 79/409*

17 L'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 79/409 così dispone:

«La preservazione, il mantenimento e il ripristino dei biotopi e degli habitat comportano anzitutto le seguenti misure:

a) istituzione di zone di protezione».

### **Procedimento principale e questioni pregiudiziali**

18 Il 15 settembre 2005, il Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (Ministero federale dell'Ambiente, della Protezione della natura e per la Sicurezza nucleare, Germania) ha adottato, in applicazione dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 79/409, il regolamento che istituisce la zona naturale protetta «Pommersche Bucht» (Verordnung über die Festsetzung des Naturschutzgebietes «Pommersche Bucht») (BGBl. 2005 I, pag. 2778). Tale regolamento prevede il

divieto, nella zona suddetta, situata sul Mar Baltico, di qualsiasi atto che possa comportare la distruzione, il degrado, l'alterazione o la perturbazione durevole della zona naturale protetta. Da tale divieto è stata tuttavia espressamente esclusa la pesca marittima professionale.

- 19 Il 12 novembre 2007 la Commissione ha adottato la decisione 2008/23/CE che stabilisce, ai sensi della direttiva 92/43, un primo elenco aggiornato di siti di importanza comunitaria per la regione biogeografica atlantica (GU 2008, L 12, pag. 1), in base alla quale la zona «Sylter Außenriff», situata nel mare del Nord, è stata aggiunta a tale elenco.
- 20 Il 13 novembre 2007 la Commissione ha adottato la decisione 2008/25/CE che stabilisce, ai sensi della direttiva 92/43, un primo elenco aggiornato di siti di importanza comunitaria per la regione biogeografica continentale (GU 2008, L 12, pag. 383), ai sensi della quale la zona «Pommersche Bucht mit Oderbank», situata sul Mar Baltico, è stata aggiunta a tale elenco.
- 21 Finora la Repubblica federale di Germania non ha designato tali zone in quanto zone di protezione speciale, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva 92/43, né ha adottato misure di conservazione.
- 22 Le tre zone interessate si trovano tutte in acque rientranti nella zona economica esclusiva tedesca. La pesca marittima vi è praticata tramite motori da pesca a strascico e reti da posta, il che danneggia gli scogli e i banchi di sabbia e provoca anche la cattura indesiderata di focene e uccelli marini.
- 23 Il 30 luglio 2014 l'Associazione tedesca per la protezione della natura ha presentato all'Ufficio federale per la conservazione della natura una domanda di divieto delle tecniche di pesca marittima che utilizzano motori da pesca a strascico e reti da posta ancorate nelle zone «Sylter Außenriff», «Pommersche Bucht mit Oderbank» e «Pommersche Bucht», a motivo che l'uso di tali tecniche non era compatibile con l'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva 92/43. D'altronde, tale divieto avrebbe costituito una misura necessaria di prevenzione e riparazione, ai sensi dell'articolo 2, punti 10 e 11, della direttiva 2004/35, che le autorità competenti sarebbero tenute ad adottare in conformità all'articolo 5, paragrafo 3, all'articolo 6, paragrafo 2, nonché all'articolo 12 della direttiva stessa.
- 24 Con una decisione del 29 ottobre 2014 dell'Ufficio federale per la conservazione della natura, la domanda dell'Associazione tedesca per la protezione della natura è stata respinta. Tale decisione è stata confermata da una decisione del medesimo Ufficio del 19 dicembre 2014.
- 25 L'Associazione tedesca per la protezione della natura ha poi proposto ricorso contro tale decisione di rigetto dinanzi al Verwaltungsgericht Köln (Tribunale amministrativo di Colonia, Germania).
- 26 Nelle sue memorie difensive, l'Ufficio federale per la conservazione della natura sostiene che, per ragioni di competenza, esso non può adottare i provvedimenti reclamati dall'Associazione tedesca per la protezione della natura, dato che tale competenza spetta, in conformità all'articolo 3, paragrafo 1, lettera d), TFUE, esclusivamente all'Unione. Certo, l'articolo 11 del regolamento n. 1380/2013 consentirebbe agli Stati membri di adottare talune misure di conservazione, ma tali misure, nei limiti in cui possano produrre un impatto sui pescherecci di altri Stati membri, potrebbero essere adottate, ai sensi dello stesso articolo, soltanto dalla Commissione.
- 27 Il Verwaltungsgericht Köln (Tribunale amministrativo di Colonia), considerando che il ricorso avrebbe potuto essere fondato soltanto qualora la Repubblica federale di Germania e non la Commissione fosse legittimata ad adottare le misure richieste dal ricorrente, ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:
  - «1) Se l'articolo 11 del regolamento [n. 1380/2013] debba essere interpretato nel senso che esso osta a misure di uno Stato membro applicabili alle acque poste sotto la sua sovranità o giurisdizione, che siano necessarie ai fini del rispetto degli obblighi di tale Stato ai sensi dell'articolo 6 della direttiva

[92/43], che interessino pescherecci di altri Stati membri e mediante le quali sia totalmente vietata, nelle zone Natura 2000, la pesca professionale mediante attrezzi da pesca comportanti lo strascico nel fondo e le reti da posta ancorate (“reti da imbrocco e reti da posta impiglianti”).

In particolare:

- a) se l'articolo 11 del regolamento [n. 1380/2013] debba invece essere interpretato nel senso che la nozione di “misure di conservazione” include i metodi di pesca menzionati nella questione pregiudiziale sub 1);
  - b) se l'articolo 11 del regolamento [n. 1380/2013] debba invece essere interpretato nel senso che la nozione di “pescherecci di altri Stati membri” include anche quei pescherecci di un altro Stato membro che viaggino battendo bandiera dello Stato membro Repubblica federale di Germania;
  - c) se l'articolo 11 del regolamento [n. 1380/2013] debba invece essere interpretato nel senso che la nozione per cui “rispondano all'obiettivo del[la] pertinente normativa unionale” include anche le misure adottate dallo Stato membro che si limitino a favorire gli obiettivi posti dalla normativa dell'Unione ivi citata.
- 2) Se l'articolo 11 del regolamento [n. 1380/2013] debba invece essere interpretato nel senso che esso osta a misure di uno Stato membro applicabili alle acque poste sotto la sua sovranità o giurisdizione, che siano necessarie ai fini del rispetto degli obblighi ad esso incombenti in forza della direttiva [2004/35], riguardo alla prevenzione e alla riparazione del danno ambientale.
- 3) Nell'ipotesi in cui venisse data risposta negativa a una sola o alle due questioni pregiudiziali che precedono, se la competenza esclusiva dell'Unione europea nel settore della conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera d), TFUE osti all'adozione delle summenzionate misure da parte dello Stato membro».

## **Sulle questioni pregiudiziali**

### ***Sulla prima questione***

#### *Sulla ricevibilità*

- 28 L'Ufficio federale per la conservazione della natura sostiene che la prima questione è irricevibile in quanto si riferisce all'articolo 11, paragrafo 1, del regolamento n. 1380/2013, mentre sarebbe applicabile a misure come quelle menzionate dal giudice del rinvio soltanto l'articolo 11, paragrafi 2 e seguenti di tale regolamento.
- 29 A tale riguardo occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, le questioni relative all'interpretazione del diritto dell'Unione sollevate dal giudice nazionale nel contesto di diritto e di fatto che egli individua sotto la propria responsabilità, del quale non spetta alla Corte verificare l'esattezza, godono di una presunzione di pertinenza. Il rifiuto, da parte della Corte, di pronunciarsi su una domanda di pronuncia pregiudiziale proposta da un giudice nazionale è possibile soltanto qualora appaia in modo manifesto che l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta non ha alcun rapporto con la realtà effettiva o l'oggetto della causa principale, qualora la questione sia di tipo ipotetico o, ancora, qualora la Corte non disponga degli elementi di fatto e di diritto necessari per rispondere in modo utile alle questioni che le sono sottoposte (sentenza del 12 ottobre 2010, Rosenblatt, C-45/09, EU:C:2010:601, punto 33 e giurisprudenza citata).
- 30 Orbene, nella specie, l'argomentazione esposta dall'Ufficio federale per la conservazione della natura non è intesa a dimostrare che la richiesta interpretazione del diritto dell'Unione non avrebbe alcun rapporto con l'effettività o l'oggetto della causa principale, che il problema sollevato sarebbe di natura

ipotetica o che la Corte non disporrebbe degli elementi di fatto e di diritto necessari per fornire una soluzione utile alle questioni che le vengono sottoposte, ma costituisce una presa di posizione sull'interpretazione delle disposizioni dei diversi paragrafi dell'articolo 11 del regolamento n. 1380/2013 che la Corte è chiamata a fornire.

31 In tale contesto, la prima questione sottoposta non deve essere dichiarata irricevibile.

*Nel merito*

32 Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede se l'articolo 11 del regolamento n. 1380/2013 debba essere interpretato nel senso che osta a che uno Stato membro adotti, per le acque poste sotto la sua sovranità o giurisdizione, le misure che sono necessarie al fine di ottemperare ai suoi obblighi ai sensi dell'articolo 6 della direttiva 92/43, che interessino pescherecci di altri Stati membri e mediante le quali sia totalmente vietata, nelle zone Natura 2000, la pesca marittima professionale mediante attrezzi da pesca comportanti lo strascico nel fondo e le reti da posta ancorate.

33 Occorre rammentare preliminarmente che, in forza dell'articolo 11, paragrafo 1, del regolamento n. 1380/2013, gli Stati membri hanno il potere di adottare misure di conservazione, che non interessano i pescherecci di altri Stati membri, applicabili alle acque poste sotto la loro sovranità o giurisdizione e che sono necessarie ai fini del rispetto dei loro obblighi ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 4 della direttiva 2008/56, dell'articolo 4 della direttiva 2009/147, o dell'articolo 6 della direttiva 92/43, a condizione che tali misure siano compatibili con gli obiettivi stabiliti all'articolo 2 del presente regolamento, rispondano all'obiettivo del[la] pertinente normativa dell'Unione che essi intendono attuare, e non siano meno vincolanti delle misure del diritto dell'Unione.

34 Riguardo, anzitutto, agli obblighi posti a carico degli Stati membri dall'articolo 6 della direttiva 92/43, ossia quelli che l'adozione delle misure menzionate dal giudice del rinvio è intesa a soddisfare, dalla formulazione del suddetto articolo 6 deriva che essi consistono per gli Stati membri nell'adozione delle «opportune misure per evitare nelle zone speciali di conservazione il degrado degli habitat naturali e degli habitat di specie nonché la perturbazione delle specie per cui le zone sono state designate, nella misura in cui tale perturbazione potrebbe avere conseguenze significative per quanto riguarda gli obiettivi della presente direttiva».

35 Dato che il giudice del rinvio formula la sua questione constatando che le misure di cui trattasi nel procedimento principale sono intese a ottemperare agli obblighi derivanti da detta disposizione, non occorre che la Corte si pronunci al riguardo.

36 Il giudice del rinvio indica poi che la sua questione riguarda «in particolare» l'interpretazione di tre nozioni impiegate all'articolo 11, paragrafo 1, del regolamento n. 1380/2013, cioè quella, in primo luogo, delle «misure di conservazione», in secondo luogo, delle misure che «rispond[ono] all'obiettivo del[la] pertinente normativa unionale» e, in terzo luogo, dei «pescherecci di altri Stati membri». Spetta pertanto alla Corte precisare ciascuna di tali nozioni.

37 Riguardo, in primo luogo, alla nozione di «misure di conservazione», va constatato che i termini impiegati all'articolo 11 di tale regolamento non consentono di determinare la portata di tale nozione. Tuttavia, ai fini dell'interpretazione del paragrafo 1 di tale articolo, si deve tenere conto, non soltanto del tenore letterale di tale disposizione, ma anche del suo contesto e dell'obiettivo da essa perseguito (v., in tal senso, sentenza del 5 aprile 2011, Société fiduciaire nationale d'expertise comptable, C-119/09, EU:C:2011:208, punto 25).

- 38 Orbene, il contesto in cui l'articolo 11, paragrafo 1, del regolamento n. 1380/2013 si inserisce è caratterizzato dal fatto che le misure di conservazione enunciate all'articolo 7, paragrafo 1, di tale regolamento comprendono le misure tecniche menzionate all'articolo 7, paragrafo 2, di detto regolamento, tra le quali figurano, alla lettera c), le misure relative alle «limitazioni o divieti dell'utilizzo di determinati attrezzi da pesca, e delle attività di pesca, in zone o periodi specifici».
- 39 Alla luce di tale definizione, misure come quelle menzionate dal giudice del rinvio, che consistono nel vietare, nelle acque dell'Unione, la pesca mediante motori da strascico nel fondo e reti da posta ancorate, possono costituire misure di conservazione, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2, lettera c), del regolamento n. 1380/2013 e ricadere pertanto nella previsione dell'articolo 11, paragrafo 1, di quest'ultimo.
- 40 L'obiettivo perseguito da detto articolo 11, paragrafo 1, corrobora tale conclusione.
- 41 Infatti, come deriva dal considerando 25 e dal testo stesso dell'articolo 11, paragrafo 1, del regolamento n. 1380/2013, l'obiettivo che soggiace a tale disposizione consiste nel consentire a uno Stato membro, a condizione principalmente di non pregiudicare i pescherecci degli altri Stati membri, di adottare le misure necessarie per conformarsi agli obblighi ad esso incombenti, segnatamente in forza dell'articolo 6 della direttiva 92/43.
- 42 Orbene, fra le misure che uno Stato membro può dover adottare per conformarsi agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'articolo 6 suddetto, figura, come menzionato dal considerando 15 della direttiva 92/43, il divieto, diretto a proteggere talune specie, avente ad oggetto determinate modalità di cattura o di uccisione, in particolare, della fauna marina.
- 43 L'Associazione tedesca per la protezione della natura e il governo portoghese sostengono, indubbiamente, che la nozione di «misure di conservazione» riguarda soltanto le misure che perseguono un obiettivo connesso alla politica comune della pesca, mentre le misure di conservazione menzionate avrebbero una portata più ampia, perché adottate allo scopo di preservare l'ambiente.
- 44 Tuttavia, come l'avvocato generale ha osservato al paragrafo 23 delle sue conclusioni, il fatto che le misure che vietano l'uso di determinate attrezzature e tecniche da pesca hanno del pari un'incidenza su specie diverse da quelle pescate, non è sufficiente perché tali misure siano escluse dall'ambito d'applicazione di detta politica.
- 45 Infatti, l'argomentazione contraria non regge a fronte dell'esame dei termini e dell'impianto degli articoli 7 e 11 del regolamento n. 1380/2013, la cui validità non è contestata. Tali articoli non comportano dunque alcuna esclusione per quanto riguarda l'adozione di misure che circoscrivono le tecniche di pesca autorizzate per preservare l'ambiente. Al contrario, all'articolo 7, paragrafo 1, lettera d), e paragrafo 2, lettera e), di tale regolamento si prevede esplicitamente l'adozione di misure di conservazione aventi lo scopo di incoraggiare le pratiche di pesca che esercitano lieve impatto sull'ecosistema marino e, più ampiamente, l'adozione di misure specifiche destinate a ridurre al minimo le incidenze negative delle attività di pesca sulla biodiversità marina e sugli ecosistemi marini.
- 46 Riguardo, in secondo luogo, alla nozione di misure che «rispond[ono] all'obiettivo del[la] pertinente normativa dell'Unione», certo, a prima vista, l'impiego del verbo «rispondono» potrebbe essere inteso nel senso che esprime l'obbligo consistente, per le misure contemplate, nel consentire da sé la realizzazione dell'obiettivo perseguito dalla normativa pertinente.
- 47 Tuttavia, va rilevato che, in conformità all'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 92/43, la rete ecologica europea coerente di zone speciali di conservazione prevista da tale direttiva, alla quale fanno rinvio i termini «zone Natura 2000», impiegati dal giudice del rinvio, è intesa a garantire il mantenimento o, eventualmente, il ripristino, in uno stato di conservazione favorevole, dei tipi di habitat naturali e degli habitat delle specie interessate nella loro area di ripartizione naturale.

- 48 Considerata la natura di tale obiettivo e l'appartenenza di tali habitat ad ecosistemi complessi, una determinata misura di conservazione può, in generale, contribuire soltanto in combinazione con altre misure a raggiungere gli obiettivi suddetti senza potere, da sola, esse sufficiente a conseguirli. Pertanto, interpretare l'articolo 11, paragrafo 1, del regolamento n. 1380/2013 nel senso che autorizza soltanto l'adozione di misure che, prese isolatamente, sarebbero sufficienti per conseguire tale obiettivo priverebbe tale disposizione del suo effetto utile.
- 49 Occorre peraltro rilevare che, in senso più ampio, secondo una giurisprudenza costante, per soddisfare l'esame della proporzionalità, una misura deve essere idonea a contribuire all'obiettivo perseguito e non necessariamente a raggiungerlo da sola (v., per analogia, sentenza del 21 dicembre 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, punto 92).
- 50 Di conseguenza, la nozione di misure che «rispond[ono] all'obiettivo del[la] pertinente normativa dell'Unione» va intesa nel senso che include le misure adottate da uno Stato membro che si limitano ad agevolare la realizzazione degli obiettivi precisati nella normativa dell'Unione di cui trattasi.
- 51 Orbene, misure come quelle menzionate dal giudice del rinvio, che vietano completamente la pesca marittima professionale mediante motori a strascico sul fondo e reti da posta ancorate sono idonee ad agevolare il mantenimento o, eventualmente, il ripristino, dei tipi di habitat naturali e degli habitat delle specie marine presenti nelle zone interessate e, conseguentemente, possono ricadere nella previsione dell'articolo 11, paragrafo 1, del regolamento n. 1380/2013.
- 52 Per quanto riguarda, in terzo luogo, la nozione di «pescherecci di altri Stati membri», il testo dell'articolo 11, paragrafo 1, del regolamento n. 1380/2013 non contiene alcuna indicazione quanto agli elementi costitutivi di tale nozione.
- 53 Tuttavia, dall'articolo 91, paragrafo 1, e dall'articolo 94, paragrafo 1, della convenzione di Montego Bay, che l'Unione è tenuta a rispettare, deriva che le navi posseggono la nazionalità dello Stato di cui sono autorizzate a battere bandiera e che tutti gli Stati esercitano effettivamente la propria giurisdizione e il proprio controllo sulle navi che battono la sua bandiera.
- 54 Ne deriva che la nozione di «pescherecci di altri Stati membri», impiegata all'articolo 11, paragrafo 1, del regolamento n. 1380/2013, dev'essere intesa come riferita esclusivamente alle navi battenti bandiera di uno Stato membro diverso da quello che esercita la propria sovranità o la propria giurisdizione sulla zona interessata e che sono soggette, a tale titolo, alla giurisdizione e al controllo effettivi dello Stato membro di cui battono bandiera.
- 55 Orbene, nei limiti in cui il giudice del rinvio ha esso stesso constatato, come risulta dalla formulazione della sua questione, che le misure che esso menziona interessano tali navi, tali misure non possono soddisfare i requisiti di cui all'articolo 11, paragrafo 1, del regolamento n. 1380/2013 e, pertanto, non possono essere adottate unilateralmente, su tale base, da uno Stato membro.
- 56 Risulta dall'insieme delle considerazioni che precedono che l'articolo 11, paragrafo 1, del regolamento n. 1380/2013 deve essere interpretato nel senso che osta a che uno Stato membro adotti, per le acque poste sotto la sua sovranità o giurisdizione, le misure che gli sono necessarie per ottemperare ai suoi obblighi in forza dell'articolo 6 della direttiva 92/43 e che vietano completamente, nelle zone Natura 2000, la pesca marittima professionale mediante motori a strascico sul fondo e le reti da posta ancorate, qualora tali misure interessino pescherecci battenti bandiera di altri Stati membri.

### *Sulla seconda questione*

- 57 Con la seconda questione il giudice del rinvio chiede se l'articolo 11 del regolamento n. 1380/2013 debba essere interpretato nel senso che osta all'adozione da parte di uno Stato membro di misure, come quelle di cui trattasi nel procedimento principale, applicabili alle acque poste sotto la sua sovranità o giurisdizione che siano necessarie ai fini del rispetto degli obblighi ad esso incombenti in forza della direttiva 2004/35.
- 58 Al riguardo, dall'articolo 11, paragrafo 1, del regolamento n. 1380/2013 discende che la legittimazione istituita da tale disposizione è circoscritta alle misure che sono necessarie agli Stati membri per rispettare gli obblighi stabiliti da tre disposizioni specifiche della normativa dell'Unione in materia d'ambiente: l'articolo 13, paragrafo 4, della direttiva 2008/56, l'articolo 4 della direttiva 2009/147 e l'articolo 6 della direttiva 92/43.
- 59 Quindi, tale articolo 11, paragrafo 1, non fa menzione della direttiva 2004/35 e il suo testo non contiene alcun indizio che lasci supporre che l'elenco delle disposizioni del diritto dell'Unione alle quali tale disposizione si riferisce non sia esaustivo.
- 60 Peraltro, poiché tale articolo 11, paragrafo 1, istituisce una deroga alla regola generale, di cui all'articolo 6 del regolamento n. 1380/2013, secondo cui spetta all'Unione la competenza per adottare misure di conservazione, le sue disposizioni devono essere interpretate restrittivamente (v., in tal senso, sentenza dell'11 giugno 2015, Zh. e O., C-554/13, EU:C:2015:377, punto 42).
- 61 Di conseguenza, se il legislatore avesse voluto prevedere un tipo di legittimazione che includa l'adozione di misure di conservazione necessarie per consentire a uno Stato membro il rispetto degli obblighi ad esso incombenti, in forza della direttiva 2004/35, avrebbe dovuto indicarlo espressamente.
- 62 Ne consegue che l'articolo 11, paragrafo 1, del regolamento n. 1380/2013 deve essere interpretato nel senso che esso osta all'adozione da parte di uno Stato membro di misure, come quelle di cui trattasi nel procedimento principale, applicabili alle acque poste sotto la sua sovranità o giurisdizione, che siano necessarie ai fini del rispetto degli obblighi ad esso incombenti in forza della direttiva 2004/35.

### *Sulla terza questione*

- 63 Poiché la terza questione è stata formulata unicamente per il caso in cui la prima e/o la seconda questione venissero risolte in senso negativo, non è necessario rispondere alla stessa.

### **Sulle spese**

- 64 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Terza Sezione) dichiara:

- 1) L'articolo 11, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 1380/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, relativo alla politica comune della pesca, che modifica i regolamenti (CE) n. 1954/2003 e (CE) n. 1224/2009 del Consiglio e che abroga i regolamenti (CE) n. 2371/2002 e (CE) n. 639/2004 del Consiglio, nonché la decisione 2004/585/CE del Consiglio, deve essere interpretato nel senso che osta a che uno Stato membro adotti, per le acque poste sotto la sua sovranità o giurisdizione, le misure che gli sono necessarie per ottemperare ai suoi obblighi in forza dell'articolo 6 della direttiva 92/43/CEE del Consiglio,**

**del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, e che vietano completamente, nelle zone Natura 2000, la pesca marittima professionale mediante motori a strascico sul fondo e reti da posta ancorate, qualora tali misure interessino pescherecci battenti bandiera di altri Stati membri.**

- 2) L'articolo 11, paragrafo 1, del regolamento n. 1380/2013 deve essere interpretato nel senso che esso osta all'adozione da parte di uno Stato membro di misure, come quelle di cui trattasi nel procedimento principale, applicabili alle acque poste sotto la sua sovranità o giurisdizione, che siano necessarie ai fini del rispetto degli obblighi ad esso incombenti in forza della direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale.

Firme