

SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

17 marzo 2011 *

Nel procedimento C-221/09,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dalla Prim'Awla tal-Qorti Ċivili (Malta), con decisione 4 giugno 2009, pervenuta in cancelleria il 17 giugno 2009, nella causa

AJD Tuna Ltd

contro

Direttur tal-Agricoltura u s-Sajd,

Avukat Generali,

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta dal sig. J.N. Cunha Rodrigues, presidente di sezione, dai sigg. A. Arabadjiev, A. Rosas, A. Ó Caoimh e dalla sig.ra P. Lindh (relatore), giudici,

* Lingua processuale: il maltese.

avvocato generale: sig.ra V. Trstenjak
cancelliere: sig.ra C. Strömholm, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 20 maggio 2010,

considerate le osservazioni presentate:

- per la AJD Tuna Ltd, dagli avv.ti J. Refalo e R. Mastroianni, avukati;

- per il governo maltese, dal sig. S. Camilleri, in qualità di agente, assistito dall'avv. A. Buhagiar, avukat;

- per il governo greco, dal sig. I. Chalkias e dalla sig.ra S. Papaïoannou, in qualità di agenti;

- per il governo italiano, dalla sig.ra G. Palmieri, in qualità di agente, assistita dal sig. F. Arena, avvocato dello Stato;

- per il Consiglio dell'Unione europea, dalle sig.re M. Sims, G. Kimberley e A. Westerhof Löfflerova, nonché dal sig. M. Sammut, in qualità di agenti;

- per la Commissione europea, dalla sig.ra K. Banks nonché dai sigg. E. Depasquale e D. Nardi, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 7 settembre 2010,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- ¹ La domanda di pronuncia pregiudiziale concerne la validità e l'interpretazione del regolamento (CE) della Commissione 12 giugno 2008, n. 530, che istituisce misure di emergenza per quanto riguarda le tonniere con reti a circuizione dedite alla pesca del tonno rosso nell'Oceano Atlantico, ad est di 45° di longitudine O, e nel Mar Mediterraneo (GU L 155, pag. 9; in prosieguo: il «regolamento»), nonché sulla validità dell'art. 7, n. 2, del regolamento (CE) del Consiglio 20 dicembre 2002, n. 2371, relativo alla conservazione e allo sfruttamento sostenibile delle risorse della pesca nell'ambito della politica comune della pesca (GU L 358, pag. 59; in prosieguo: il «regolamento di base»).
- ² Detta domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la AJD Tuna Ltd (in prosieguo: la «AJD Tuna») ed il Direttur tal-Agricoltura u s-Sajd (direttore dell'agricoltura e dei settori relativi alla pesca), nonché l'Avukat Generali, in merito ad una decisione, diretta ad attuare il regolamento, con cui tale direttore ha vietato alla AJD Tuna di acquistare o di importare tonno rosso a Malta ai fini delle sue attività di allevamento e di ingrasso.

Contesto normativo

Il regolamento di base

- 3 Il regolamento di base definisce la politica comune della pesca con riferimento alla conservazione, alla gestione e allo sfruttamento delle risorse ittiche.

- 4 L'art. 2 di tale regolamento, intitolato «Obiettivi», così dispone:

«1. La politica comune della pesca garantisce lo sfruttamento delle risorse acquatiche vive in condizioni sostenibili dal punto di vista sia economico che ambientale e sociale.

A tal fine la Comunità applica l'approccio precauzionale adottando le misure intese a proteggere e conservare le risorse acquatiche vive, a garantirne uno sfruttamento sostenibile e a ridurre al minimo l'impatto delle attività di pesca sui sistemi ecologici. L'obiettivo è di attuare progressivamente una gestione della pesca basata sugli ecosistemi. Si intende inoltre contribuire a promuovere un'attività di pesca efficiente nell'ambito di un settore della pesca e dell'acquacoltura economicamente redditizio e competitivo, garantendo un equo tenore di vita a coloro che dipendono dalle attività di pesca e tenendo conto degli interessi dei consumatori.

2. La politica comune della pesca si ispira ai seguenti principi di buona “governance”:

- a) chiara definizione delle competenze a livello comunitario, nazionale e locale;
- b) procedure decisionali basate su pareri scientifici attendibili che forniscano risultati tempestivi;
- c) ampio coinvolgimento dei diretti interessati in tutte le fasi di questa politica, dalla sua elaborazione fino all’attuazione;
- d) coerenza con le altre politiche comunitarie, in particolare la politica ambientale, sociale, regionale, di sviluppo, di tutela sanitaria e di protezione dei consumatori».

5 L’art. 5 di tale regolamento, intitolato «Piani di ricostituzione», precisa quanto segue:

«1. Il Consiglio adotta in via prioritaria piani di ricostituzione per le attività di pesca che sfruttano gli stock scesi al di sotto del limite biologico di sicurezza.

2. Obiettivo dei piani di ricostituzione è assicurare la ricostituzione degli stock entro limiti biologici di sicurezza.

(...)».

- 6 L'art. 7 dello stesso regolamento, intitolato «Misure di emergenza adottate dalla Commissione», reca il testo seguente:

«1. Se è stato constatato un grave rischio, per la conservazione delle risorse acquatiche vive o per l'ecosistema marino, derivante dalle attività di pesca e che richiede un intervento immediato, la Commissione può, su richiesta debitamente motivata di uno Stato membro o di propria iniziativa, decidere misure di emergenza che hanno una durata massima di sei mesi. La Commissione può decidere di prorogare le misure di emergenza per un periodo non superiore a sei mesi.

2. Lo Stato membro trasmette la richiesta al tempo stesso alla Commissione, agli altri Stati membri e ai consigli consultivi regionali interessati. Questi possono presentare per iscritto le proprie osservazioni alla Commissione entro cinque giorni lavorativi dalla data di ricevimento della richiesta.

(...)

3. Le misure di emergenza prendono immediatamente effetto. Esse sono notificate agli Stati membri interessati e pubblicate nella Gazzetta ufficiale.

(...».

- 7 L'art. 20 del regolamento di base, intitolato «Ripartizione delle possibilità di pesca», così dispone:

«1. Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, decide in merito ai limiti di cattura e/o di sforzo di pesca e alla ripartizione delle possibilità di pesca tra gli Stati membri, nonché in merito alle condizioni associate

a tali limiti. Le possibilità di pesca sono ripartite tra gli Stati membri in modo tale da garantire a ciascuno di essi la stabilità relativa delle attività di pesca per ciascuno stock o ciascun tipo di pesca.

2. Quando la Comunità stabilisce nuove possibilità di pesca, il Consiglio ne decide la ripartizione, tenendo conto degli interessi di ogni Stato membro.

3. Ogni Stato membro decide, per le navi battenti la sua bandiera, il metodo di ripartizione delle possibilità di pesca ad esso assegnate conformemente alla normativa comunitaria. Esso informa la Commissione del metodo di ripartizione utilizzato.

4. Il Consiglio stabilisce le possibilità di pesca disponibili per i paesi terzi nelle acque comunitarie e le assegna a ciascuno di essi.

5. Gli Stati membri possono, dopo averne dato notifica alla Commissione, procedere allo scambio, in parte o per intero, delle possibilità di pesca loro assegnate».

8 L'art. 26 di detto regolamento, intitolato «Competenze della Commissione», così prevede:

«(...)

2. Ove sussista la prova dell'inosservanza delle norme della politica comune della pesca in materia di conservazione, di controllo, di ispezione o di esecuzione e del fatto che ciò potrebbe rappresentare una minaccia grave per la conservazione delle risorse acquatiche vive o all'efficacia del sistema comunitario di controllo e di esecuzione tali da richiedere un intervento urgente, la Commissione informa per iscritto lo Stato membro interessato dell'esito degli accertamenti e stabilisce un termine di almeno quindici giorni lavorativi perché questo possa dimostrare che le norme sono rispettate e formulare le proprie osservazioni. La Commissione tiene conto delle osservazioni degli Stati membri nelle eventuali misure prese a norma del paragrafo 3.

3. Ove sussista la prova dell'esistenza di un rischio che le attività di pesca esercitate in una determinata zona geografica possano comportare una minaccia grave per la conservazione delle risorse acquatiche vive, la Commissione può adottare misure preventive.

Tali misure sono proporzionate al rischio rappresentato da una minaccia grave per la conservazione delle risorse acquatiche vive.

Esse non superano le tre settimane. Possono essere prorogate fino ad un periodo massimo di sei mesi, nella misura necessaria per la conservazione delle risorse acquatiche vive, con decisione adottata secondo la procedura di cui all'articolo 30, paragrafo 2.

Le misure sono revocate non appena la Commissione accerta che non esiste più alcun rischio.

4. Qualora si ritenga che il contingente o la quota assegnata o disponibile per uno Stato membro siano esauriti, la Commissione può, sulla base delle informazioni disponibili, sospendere immediatamente le attività di pesca.

(...)».

La disciplina specifica alla pesca del tonno rosso

La normativa internazionale

- 9 Firmata a Rio de Janeiro (Brasile) il 14 maggio 1966 ed entrata in vigore il 21 marzo 1969, la convenzione internazionale per la conservazione dei tonnidi dell'Atlantico (in prosieguo: la «convenzione») ha lo scopo principale di garantire la conservazione e la gestione ottimale delle risorse di tonnidi dell'Oceano Atlantico oltre che dei mari adiacenti. Detto obiettivo deve essere raggiunto mediante una collaborazione intensificata tra le parti contraenti allo scopo di mantenere le popolazioni di tonnidi a livelli idonei a consentire un rendimento massimo sostenuto a scopi alimentari e altro.
- 10 A tale scopo, le parti contraenti hanno convenuto di costituire una commissione, recante il nome di commissione internazionale per la conservazione dei tonnidi dell'Atlantico (in prosieguo: l'«ICCAT»), che ha il ruolo di vigilare sulla realizzazione degli obiettivi della convenzione.

- 11 Con la decisione del Consiglio 9 giugno 1986, 86/238/CEE (GU L 162, pag. 33), è stata approvata l'adesione dell'Unione europea alla convenzione, come modificata dal protocollo allegato all'atto finale della conferenza dei plenipotenziari degli Stati parti alla convenzione firmata a Parigi il 10 luglio 1984, adesione che è divenuta effettiva il 14 novembre 1997. In conformità all'art. XIV, n. 6, della convenzione, nella sua versione derivante da detto protocollo, l'Unione è surrogata, in tale data, ai diritti e agli obblighi degli Stati membri che erano già parti della convenzione. Essa li ha conseguentemente sostituiti in seno all'ICCAT.
- 12 In occasione della sua riunione annuale del novembre 2006, l'ICCAT ha adottato la raccomandazione 06-05, intesa all'elaborazione di un piano di ricostituzione di quindici anni per il tonno rosso (*Thunnus thynnus*) dell'Atlantico orientale e del Mar Mediterraneo.
- 13 Per ricostituire lo stock, detto piano prevede una riduzione progressiva del livello del totale ammissibile di catture (in prosieguo: il «TAC») dal 2007 al 2010, limitazioni della pesca in determinate zone e nel corso di determinati periodi, una nuova taglia minima per il tonno rosso, misure riguardanti la pesca sportiva e ricreativa, misure di controllo e l'attuazione del programma di ispezione comune internazionale adottato dall'ICCAT per garantire l'efficacia del piano.

La normativa dell'Unione

- 14 In conformità all'art. 5 del regolamento di base il Consiglio ha adottato il regolamento (CE) 17 dicembre 2007, n. 1559, che istituisce un piano pluriennale di ricostituzione del tonno rosso nell'Atlantico orientale e nel Mediterraneo e che modifica il regolamento (CE) n. 520/2007 (GU L 340, pag. 8).

15 Ai sensi del suo art. 1, il regolamento n. 1559/2007 ha l'obiettivo di definire le regole generali di applicazione di un piano pluriennale di ricostituzione del tonno rosso nell'Atlantico orientale e nel Mediterraneo.

16 I «considerando» terzo e quinto di detto regolamento recano la seguente formulazione:

«(3) Le misure previste dal piano dell'ICCAT per ricostituire lo stock [di tonno rosso] comprendono una progressiva riduzione del totale ammissibile di catture (TAC) per il periodo 2007-2010, restrizioni dell'attività di pesca in zone e periodi determinati (...).

(...)

(5) È quindi necessario attuare il piano di ricostituzione dell'ICCAT a titolo permanente mediante un regolamento che istituisca un piano di ricostituzione conformemente all'articolo 5 del regolamento [di base] (...).

17 In forza dell'art. 3 del regolamento n. 1559/2007, i TAC fissati dall'ICCAT, per quanto riguarda gli stock di tonno rosso nell'Atlantico orientale e nel Mediterraneo, sono i seguenti: 28 500 tonnellate per il 2008, 27 500 tonnellate per il 2009 e 25 500 tonnellate per il 2010.

18 L'art. 4 di detto regolamento precisa:

«1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie per assicurare che lo sforzo di pesca delle sue navi e delle sue tonnare sia commisurato alle possibilità di pesca di tonno rosso disponibili per tale Stato membro nell'Atlantico orientale e nel Mediterraneo.

2. Ciascuno Stato membro redige un piano di pesca annuale per le navi e le tonnare che praticano la pesca del tonno rosso nell'Atlantico orientale e nel Mediterraneo (...).

3. Il piano di pesca annuale:

a) individua tra l'altro le navi di dimensioni superiori a 24 metri incluse nell'elenco di cui all'art. 12 e i contingenti individuali ad esse assegnati;

b) per le navi di dimensioni inferiori a 24 metri e le tonnare, individua almeno i contingenti assegnati alle organizzazioni di produttori o ai gruppi di navi che praticano la pesca con un attrezzo analogo.

(...)».

19 L'art. 5, n. 2, di detto regolamento prevede che la pesca al tonno rosso con il cianciolo è vietata nell'Atlantico orientale e nel Mediterraneo per il periodo compreso tra il 1° luglio e il 31 dicembre.

- ²⁰ L'art. 12, n. 1, dello stesso regolamento prevede che entro «il 31 gennaio 2008 gli Stati membri trasmettono per via elettronica alla Commissione un elenco di tutti i pescherecci battenti la loro bandiera autorizzati a praticare la pesca attiva del tonno rosso nell'Atlantico orientale e nel Mediterraneo in virtù di un permesso di pesca speciale».
- ²¹ Il Consiglio, in applicazione dell'art. 20 del regolamento di base, ha adottato il regolamento (CE) 21 dicembre 2006, n. 41/2007, che stabilisce, per il 2007, le possibilità di pesca e le condizioni ad essa associate per alcuni stock o gruppi di stock ittici, applicabili nelle acque comunitarie e, per le navi comunitarie, in altre acque dove sono imposti limiti di cattura (GU 2007, L 15, pag. 1), nonché il regolamento (CE) 16 gennaio 2008, n. 40, che stabilisce, per il 2008, le possibilità di pesca e le condizioni ad esse associate per alcuni stock o gruppi di stock ittici, applicabili nelle acque comunitarie e, per le navi comunitarie, in altre acque dove sono imposti limiti di cattura (GU L 19, pag. 1).
- ²² Mediante i detti regolamenti, il Consiglio ha emanato i TAC per attività di pesca ed ha ripartito le possibilità di pesca per quota tra gli Stati membri.
- ²³ Dagli allegati ID di tali regolamenti risulta che, con riferimento al tonno rosso nell'Atlantico orientale e nel Mar Mediterraneo, il TAC è stato adottato nell'ambito dell'IC-CAT. Il TAC per tale zona e per tale specie di pesce è stato fissato a 29 500 tonnellate per l'anno 2007 e a 28 500 tonnellate per l'anno 2008. Di tale quantitativo, 9 397,70 tonnellate per l'anno 2007 e 16 210,75 tonnellate per l'anno 2008 sono state attribuite alla Comunità e ripartite quasi integralmente tra la Repubblica di Malta, la Repubblica ellenica, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, la Repubblica italiana, la Repubblica di Cipro e la Repubblica portoghese, mentre agli altri Stati membri è stata attribuita soltanto, complessivamente, una quota di 30 tonnellate per l'anno 2007 e di 60 tonnellate per l'anno 2008.

- 24 La ripartizione tra Stati membri prevista dal regolamento n. 40/2008 è stata ulteriormente modificata dal regolamento (CE) della Commissione 22 maggio 2008, n. 446, recante adeguamento di alcuni contingenti di tonno rosso per il 2008 a norma dell'articolo 21, paragrafo 4, del regolamento (CEE) n. 2847/93 del Consiglio che istituisce un regime di controllo applicabile nell'ambito della politica comune della pesca (GU L 134, pag. 11).

Il regolamento

- 25 La Commissione ha adottato il regolamento sulla base dell'art. 7, n. 1, del regolamento di base.
- 26 I «considerando» dal primo al quarto, dal sesto all'ottavo, nonché decimo del regolamento sono formulati come segue:
- «(1) Il regolamento (...) n. 40/2008 (...) stabilisce il quantitativo di tonno rosso di cui è autorizzata la cattura da parte dei pescherecci comunitari nell'Oceano Atlantico, ad est di 45° di longitudine O, e nel Mar Mediterraneo per il 2008.
- (2) Il regolamento (...) n. 446/2008 (...) modifica il quantitativo di tonno rosso di cui è autorizzata la cattura da parte dei pescherecci comunitari nell'Oceano Atlantico, ad est di 45° di longitudine O, e nel Mar Mediterraneo per il 2008.
- (3) Il regolamento (...) n. 1559/2007 (...) impone agli Stati membri di comunicare alla Commissione i contingenti individuali assegnati alle loro navi di lunghezza superiore a 24 metri.

(4) La politica comune della pesca mira a garantire la redditività a lungo termine del settore della pesca attraverso lo sfruttamento sostenibile delle risorse acquatiche viventi nel rispetto del principio precauzionale.

(...)

(6) I dati di cui dispone la Commissione e le informazioni raccolte dai suoi ispettori nelle missioni da essi effettuate negli Stati membri interessati indicano che le possibilità di pesca del tonno rosso nell'Oceano Atlantico, ad est di 45° di longitudine O, e nel Mar Mediterraneo assegnate alle tonniere con reti a circuizione battenti bandiera della Grecia, della Francia, dell'Italia, di Cipro e di Malta o immatricolate in tali paesi, si considerano esaurite il 16 giugno 2008 e che le possibilità di pesca dello stesso stock assegnate alle tonniere con reti a circuizione battenti bandiera della Spagna o immatricolate in tale paese si considerano esaurite il 23 giugno 2008.

(7) Secondo il comitato scientifico dell'[ICCAT], la sovraccapacità della flotta rappresenta il fattore principale che potrebbe condurre all'esaurimento dello stock di tonno rosso dell'Atlantico orientale e del Mediterraneo. La sovraccapacità della flotta comporta un rischio elevato di superamento del livello di pesca autorizzato. Inoltre, la capacità di cattura giornaliera di una singola tonniere con reti a circuizione è talmente elevata che il livello di cattura autorizzato può essere raggiunto o superato molto rapidamente. In tali circostanze, qualsiasi superamento del livello di pesca autorizzato rappresenta una grave minaccia per la conservazione dello stock di tonno rosso.

(8) Nel corso della campagna di pesca del tonno rosso 2008, la Commissione ha operato una stretta vigilanza sul rispetto da parte degli Stati membri dell'insieme delle norme comunitarie applicabili. Le informazioni in suo possesso,

nonché quelle raccolte dai suoi ispettori, mostrano che gli Stati membri interessati non hanno integralmente rispettato i requisiti previsti dal regolamento (...) n. 1559/2007.

(...)

- (10) Per rafforzare l'efficacia di tali misure destinate a scongiurare una grave minaccia per la conservazione dello stock di tonno rosso è inoltre opportuno che agli operatori della Comunità sia fatto divieto di accettare lo sbarco, la messa in gabbia a fini di ingrasso o di allevamento e il trasbordo di catture di tonno rosso effettuate da tonniere con reti a circuizione nell'Oceano Atlantico, ad est di 45° di longitudine O, e nel Mar Mediterraneo».

27 Gli artt. 1-3 di detto regolamento così dispongono:

«Articolo 1

La pesca del tonno rosso nell'Oceano Atlantico, ad est di 45° di longitudine O, e nel Mar Mediterraneo da parte di tonniere con reti a circuizione battenti bandiera della Grecia, della Francia, dell'Italia, di Cipro e di Malta o immatricolate in tali paesi è vietata a decorrere dal 16 giugno 2008.

A decorrere da tale data è inoltre vietato conservare a bordo, mettere in gabbia a fini di ingrasso o di allevamento, trasbordare, trasferire o sbarcare catture di tale stock effettuate dalle navi suddette.

Articolo 2

La pesca del tonno rosso nell'Oceano Atlantico, ad est di 45° di longitudine O, e nel Mar Mediterraneo da parte di tonniere con reti a circuizione battenti bandiera della Spagna o immatricolate in tale paese è vietata a decorrere dal 23 giugno 2008.

A decorrere da tale data è inoltre vietato conservare a bordo, mettere in gabbia a fini di ingrasso o di allevamento, trasbordare, trasferire o sbarcare catture di tale stock effettuate dalle navi suddette.

Articolo 3

1. Fatto salvo il paragrafo 2, a decorrere dal 16 giugno 2008 gli operatori della Comunità non accettano lo sbarco, la messa in gabbia a fini di ingrasso o di allevamento e il trasbordo nelle acque o nei porti comunitari di catture di tonno rosso effettuate nell'Oceano Atlantico, ad est di 45° di longitudine O, e nel Mar Mediterraneo da tonniere con reti a circuizione.

2. Fino al 23 giugno 2008 è consentito sbarcare, mettere in gabbia a fini di ingrasso o di allevamento o trasbordare nelle acque o nei porti comunitari catture di tonno rosso effettuate nell'Oceano Atlantico, ad est di 45° di longitudine O, e nel Mar Mediterraneo da tonniere con reti a circuizione battenti bandiera della Spagna o immatricolate in tale paese».

Causa principale e questioni pregiudiziali

- 28 La AJD Tuna, società con sede a Malta, svolge come attività principale l'allevamento e l'ingrasso dei tonni rossi pescati vivi nel Mediterraneo allo scopo della loro rivendita a negozianti. Essa possiede due vivai di allevamento ittico. Il primo ha una capacità di ingrasso massima di 2500 tonnellate e il secondo di 800 tonnellate.
- 29 In seguito all'adozione del regolamento, il Direttur tal-Agricoltura u s-Sajd ha vietato alla AJD Tuna di acquistare e di importare tonno rosso a Malta ai fini delle sue attività.
- 30 Constatando che si trovava nell'impossibilità di acquistare i quantitativi di tonno cui riteneva di aver diritto, la AJD Tuna ha adito la Prim'Awla tal-Qorti Ċivili chiedendo il risarcimento del danno che asseriva di aver subito a causa del suddetto divieto, che essa qualifica come abusivo, illegittimo e irragionevole.
- 31 Secondo il giudice del rinvio, la AJD Tuna asserisce che per l'anno 2008 essa ha ottenuto l'autorizzazione dell'ICCAT ad acquistare 3200 tonnellate di tonno rosso ai fini delle sue attività e che, di conseguenza, essa aveva acquistato siffatti quantitativi da pescatori francesi e italiani prima dell'apertura della stagione di pesca. Il divieto di acquistare o di importare a Malta è stato applicato non soltanto ai tonni rossi catturati nelle acque dell'Unione ma anche a quelli catturati al di fuori di esse. Per questa ragione, la AJD Tuna si sarebbe trovata nell'impossibilità di acquistare il quantitativo di tonno rosso che aveva il diritto di possedere nei suoi vivai ittici.
- 32 Il giudice del rinvio ha pertanto considerato che la soluzione della controversia dipendeva dalla validità del regolamento.

33 In tale contesto, la Prim'Awla tal-Quorti Ċivili, ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

- «1) Se il regolamento (...) sia invalido, in quanto contrario all'art. 253 CE, poiché non indica sufficientemente le ragioni per l'adozione delle misure di emergenza di cui [agli artt. 1-3] del medesimo regolamento e non espone in modo chiaro la ratio di tali misure.

- 2) Se il regolamento (...) sia invalido, in quanto contrario all'art. 7, n. 1, del regolamento [di base], poiché i suoi "considerando" non forniscono sufficienti indicazioni in ordine [da una parte] all'esistenza di una minaccia grave alla conservazione delle risorse acquatiche vive o dell'ecosistema marino determinata dalle attività di pesca, né in ordine [dall'altra] alla necessità di un intervento immediato.

- 3) Se il regolamento (...) sia invalido in quanto le misure adottate ledono il legittimo affidamento di operatori comunitari, quale la ricorrente, fondato sull'art. 1 del regolamento n. 446/2008, e sull'art. 2 del regolamento [di base].

- 4) Se l'art. 3 del regolamento (...) sia invalido in quanto contrario al principio di proporzionalità nella parte in cui implica che [in primo luogo] nessun operatore comunitario può esercitare attività di sbarco o di messa in gabbia a fini di ingrasso o di allevamento di tonni, nemmeno con catture di tonni effettuate in precedenza e nel pieno rispetto dello [stesso] regolamento (...) e, [in secondo luogo], nessun operatore comunitario può svolgere tali attività relativamente a catture di tonno effettuate da pescatori i cui pescherecci non battono bandiera di uno degli Stati membri elencati all'articolo 1 del regolamento (...), nemmeno qualora

tali catture di tonno siano state effettuate conformemente ai contingenti stabiliti dall'[ICCAT].

- 5) Se il regolamento (...) sia invalido in quanto contrario al principio di proporzionalità, poiché la Commissione non ha dimostrato che le misure che stava per adottare avrebbero contribuito alla ricostituzione degli stock di tonno.

- 6) Se il regolamento (...) sia invalido in quanto le misure adottate sono irragionevoli e comportano una discriminazione in base alla nazionalità, ai sensi dell'art. 12 CE, nella parte in cui il suo regolamento prevede una distinzione fra tonniere con reti a circuizione battenti bandiera della Spagna e quelle battenti bandiera della Grecia, dell'Italia, della Francia, di Cipro e di Malta, nonché nella parte in cui opera una distinzione tra i suddetti sei Stati e gli altri Stati membri.

- 7) Se il regolamento (...) sia invalido in quanto non rispetta i principi di giustizia tutelati dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, poiché non è stata concessa agli interessati e agli Stati membri la possibilità di presentare le proprie osservazioni scritte prima dell'adozione della decisione.

- 8) Se il regolamento (...) sia invalido in quanto non osserva il principio del contraddittorio (*audi alteram partem*), quale principio generale di diritto comunitario, poiché non è stata concessa agli interessati e agli Stati membri la possibilità di presentare le proprie osservazioni scritte prima dell'adozione della decisione.

- 9) Se l'art. 7, n. 2, del regolamento [di base] sia invalido in quanto non rispetta il principio del contraddittorio (*audi alteram partem*), quale principio generale di diritto comunitario, e/o i principi di giustizia tutelati dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e, di conseguenza, se il regolamento (...) sia invalido in quanto basato sul regolamento [di base].
- 10) Nel caso in cui la Corte di giustizia ritenesse valido il regolamento (...), se tale regolamento debba essere interpretato nel senso che le misure adottate all'art. 3 dello stesso vietano agli operatori comunitari anche di accettare lo sbarco, la messa in gabbia a fini di ingrasso o di allevamento e il trasbordo nelle acque o nei porti comunitari di catture di tonno rosso effettuate nell'Oceano Atlantico, ad est di 45° di longitudine O, e nel Mar Mediterraneo da tonniere con reti a circuizione battenti bandiera di un paese terzo».

Sulla domanda diretta all'organizzazione di misure istruttorie e/o alla riapertura della fase orale del procedimento

- ³⁴ Con atto pervenuto in cancelleria il 19 ottobre 2010, la Commissione ha chiesto alla Corte di ordinare misure istruttorie e/o la riapertura della fase orale del procedimento, facendo applicazione degli artt. 60 e 61 del regolamento di procedura della Corte.
- ³⁵ Con atto pervenuto in cancelleria il 27 ottobre 2010, il Consiglio ha espresso il suo sostegno alla domanda della Commissione.
- ³⁶ Occorre al riguardo ricordare che la Corte può, d'ufficio o su proposta dell'avvocato generale, ovvero su domanda delle parti, riaprire la fase orale del procedimento, ai

sensi dell'art. 61 del proprio regolamento di procedura, qualora ritenga di non essere sufficientemente istruita ovvero che la causa debba essere decisa sulla base di un argomento che non sia stato oggetto di discussione tra le parti (v., in particolare, sentenze 26 giugno 2008, causa C-284/06, Burda, Racc. pag. I-4571, punto 37, nonché 8 settembre 2009, causa C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International, Racc. pag. I-7633, punto 31).

- 37 A sostegno della domanda, la Commissione espone un certo numero di censure relative allo svolgimento della fase orale, le quali, a suo avviso, legittimerebbero la Corte a procedere a misure istruttorie e/o ad ordinare la riapertura della fase orale del procedimento affinché siano chiariti i dati di fatto che sono alla base del regolamento.
- 38 Anzitutto, mentre la lingua processuale era il maltese, il rappresentante della AJD Tuna si è espresso in italiano, il che era stato autorizzato dalla Corte senza che il Consiglio e la Commissione ne fossero stati informati.
- 39 In proposito, occorre ricordare che l'art. 29, n. 2, lett. c), secondo comma, del regolamento di procedura precisa che su richiesta debitamente motivata di una delle parti della causa principale, sentiti l'altra parte della causa principale e l'avvocato generale, può essere autorizzato l'uso di un'altra delle lingue indicate nel n. 1 di detto articolo nel corso della fase orale.
- 40 Con lettera pervenuta nella cancelleria della Corte l'11 febbraio 2010, la AJD Tuna ha chiesto di essere autorizzata ad esporre i propri argomenti in inglese o in italiano. Con decisione 14 aprile 2010, sentite le altre parti della causa principale e l'avvocato generale, il presidente della Seconda Sezione della Corte ha autorizzato la AJD Tuna ad esporre i suoi argomenti in italiano. Non essendo parti della causa principale, il Consiglio e la Commissione non erano stati informati di detta autorizzazione.

- 41 La Commissione indica anche che, all'udienza, ad uno dei suoi agenti, il sig. Depasquale, è stato impedito di rispondere ai quesiti della Corte in inglese, sebbene la Commissione avesse ottenuto l'autorizzazione per i suoi agenti a rispondere in tale lingua ai quesiti della Corte.
- 42 Con lettera firmata dalla sig.ra Banks e dai sigg. Depasquale e Nardi, pervenuta nella cancelleria della Corte il 19 aprile 2010, la Commissione ha chiesto alla Corte che la sig.ra Banks e il sig. Nardi fossero autorizzati a rispondere ai quesiti della Corte in inglese. Il presidente della Seconda Sezione ha accolto tale domanda il 26 aprile 2010.
- 43 Poiché la domanda della Commissione è stata presentata soltanto per la sig.ra Banks e per il sig. Nardi, l'autorizzazione a rispondere ai quesiti della Corte in inglese non poteva riguardare il sig. Depasquale, anche se l'autorizzazione era formulata in termini generali.
- 44 Per di più, come indica la Commissione, poiché il maltese è la lingua madre del sig. Depasquale, quest'ultimo non ha avuto difficoltà a rispondere alle questioni della Corte in tale lingua.
- 45 Per quanto riguarda le critiche vertenti sul contenuto delle conclusioni dell'avvocato generale, occorre ricordare che, in forza dell'art. 252, secondo comma, TFUE, l'avvocato generale ha il compito di presentare pubblicamente, con assoluta imparzialità e in piena indipendenza, conclusioni motivate sulle cause che, conformemente allo Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, richiedono il suo intervento. Nell'esercizio di tale funzione egli può certamente, se del caso, analizzare una domanda di pronuncia pregiudiziale ricollocandola in un contesto più ampio rispetto a quello strettamente definito dal giudice del rinvio o dalle parti della causa principale. La Corte non è vincolata né dalle conclusioni dell'avvocato generale né dalla motivazione in

base alla quale egli vi perviene (v. sentenza 11 novembre 2010, causa C-229/09, Hogan Lovells International, Racc. pag. I-11335, punto 26).

- ⁴⁶ La Corte ritiene di avere a disposizione, nella fattispecie, tutti gli elementi necessari per risolvere le questioni proposte dal giudice del rinvio.
- ⁴⁷ Di conseguenza, occorre respingere la domanda di misure istruttorie e di riapertura della fase orale del procedimento.

Sulle questioni pregiudiziali

Sulle questioni dalla settima alla nona

- ⁴⁸ Con tali questioni, che occorre esaminare congiuntamente e preliminarmente, il giudice del rinvio s'interroga sulla validità del regolamento nonché sulla validità dell'art. 7 del regolamento di base, sul fondamento del quale il regolamento è stato adottato. Più precisamente, detto giudice chiede sostanzialmente alla Corte se l'art. 7, n. 2, del regolamento di base sia invalido in quanto non prevede che gli Stati membri e gli interessati abbiano la facoltà di presentare osservazioni alla Commissione, allorché essa prende in considerazione, d'ufficio, l'ipotesi di emanare le misure d'urgenza previste al n. 1 di detto art. 7, il che costituirebbe una violazione del principio del contraddittorio e dei principi enunciati all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).

- 49 L'art. 41 della Carta, di cui la AJD Tuna asserisce la violazione, afferma, segnatamente, il diritto di ogni persona di essere ascoltata prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che le rechi pregiudizio. Ne deriva che tale disposizione non riguarda il procedimento di elaborazione degli atti di portata generale.
- 50 Dalla definizione contenuta nell'art. 288 TFUE risulta che il regolamento è un atto di portata generale, obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in tutti gli Stati membri.
- 51 Il criterio distintivo fra un regolamento e una decisione va ricercato nella portata generale o meno dell'atto di cui trattasi (v., segnatamente, ordinanza 12 luglio 1993, causa C-168/93, Gibraltar e Gibraltar Development/Consiglio, Racc. pag. I-4009, punto 11). Un atto ha portata generale se si applica a situazioni determinate obiettivamente e se produce i suoi effetti giuridici nei confronti di categorie di persone considerate in maniera generale e astratta (v., in particolare, sentenza 6 ottobre 1982, causa 307/81, Alusuisse Italia/Consiglio e Commissione, Racc. pag. 3463, punto 9).
- 52 L'art. 7, n. 1, del regolamento di base abilita la Commissione ad adottare misure atte a porre fine a minacce gravi per la conservazione delle risorse acquatiche vive o per l'ecosistema marino quando tali minacce derivano dalle attività di pesca. Pertanto, le misure adottate pregiudicano gli operatori economici nel settore della pesca in una data zona e per una data specie vivente. Il provvedimento d'urgenza non è quindi adottato in funzione degli interessi degli operatori economici, ma al solo scopo di conservare le risorse acquatiche viventi e l'ecosistema marino. I regolamenti adottati sulla base di detto art. 7, n. 1, si applicano a situazioni obiettivamente determinate e producono effetti giuridici nei confronti di categorie di persone considerate in modo

generale ed astratto, ai sensi della giurisprudenza ricordata al punto precedente della presente sentenza.

- 53 Da tali considerazioni deriva che l'art. 7, n. 2, del regolamento di base non è invalido per il fatto che non prevede che siano raccolte, nel corso della procedura di adozione di provvedimenti d'urgenza previsti al n. 1 di detto articolo, le osservazioni degli operatori che possono essere pregiudicati da tali provvedimenti.
- 54 Peraltro, l'art. 47 della Carta, prevedendo che ogni persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, costituisce la riaffermazione del principio di tutela giurisdizionale effettiva, che è un principio generale di diritto dell'Unione derivante dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri (v. sentenze 13 marzo 2007, causa C-432/05, Unibet, Racc. pag. I-2271, punto 37, nonché 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione, Racc. pag. I-6351, punto 335).
- 55 Poiché il giudice del rinvio non interroga la Corte sull'eventuale inosservanza del diritto ad un ricorso giurisdizionale effettivo, bensì sull'assenza di possibilità per le parti interessate e per gli Stati membri di presentare le loro osservazioni scritte prima che la Commissione adotti misure d'urgenza in applicazione dell'art. 7, n. 1, del regolamento di base, l'art. 47 della Carta non è applicabile.
- 56 Occorre quindi risolvere le questioni dall settima alla nona dichiarando che dall'esame delle questioni sollevate non è emerso alcun elemento idoneo a inficiare la validità del regolamento, né quella dell'art. 7, n. 2, del regolamento di base, alla luce del principio del contraddittorio e del principio della tutela giurisdizionale effettiva.

Sulla prima e sulla seconda questione

- 57 Con tali questioni, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede sostanzialmente alla Corte se il regolamento soddisfi l'obbligo di motivazione contenuto all'art. 296, n. 2, TFUE e, segnatamente, se detta motivazione attesti sufficientemente le condizioni alle quali la Commissione può agire sulla base dell'art. 7, n. 1, del regolamento di base.
- 58 Si deve ricordare che, secondo una costante giurisprudenza, la motivazione prescritta dall'art. 296, n. 2, TFUE dev'essere adeguata alla natura dell'atto di cui trattasi e deve fare apparire in forma chiara e non equivoca l'iter logico seguito dall'istituzione da cui esso promana, in modo da consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e permettere al giudice competente di esercitare il proprio controllo. La motivazione non deve necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti, in quanto la questione se la motivazione di un atto soddisfi i requisiti di cui all'art. 296, n. 2, TFUE, va risolta alla luce, non solo del suo tenore, ma anche del suo contesto e del complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia (v. segnatamente, in questo senso, sentenze 12 dicembre 2002, causa C-5/01, Belgio/Commissione, Racc. pag. I-11991, punto 68; 15 luglio 2004, causa C-501/00, Spagna/Commissione, Racc. pag. I-6717, punto 73, nonché 5 marzo 2009, causa C-479/07, Francia/Consiglio, punto 49).
- 59 Sempre per una giurisprudenza costante, poi, la portata dell'obbligo di motivazione dipende dalla natura dell'atto di cui trattasi e, nel caso di atti di portata generale, la motivazione può limitarsi a indicare, da un lato, la situazione complessiva che ha condotto alla sua adozione e, dall'altro, gli obiettivi generali che esso si prefigge. In tale contesto la Corte ha precisato, in particolare, che, se l'atto contestato evidenzia nella sua essenza lo scopo perseguito dall'istituzione, sarebbe eccessivo pretendere una motivazione specifica per le diverse scelte di ordine tecnico operate (v., in particolare, sentenze 7 novembre 2000, causa C-168/98, Lussemburgo/Parlamento e Consiglio, Racc. pag. I-9131, punto 62; 9 settembre 2003, causa C-361/01 P, Kik/UAMI,

Racc. pag. I-8283, punto 102, nonché 9 settembre 2004, causa C-304/01, Spagna/Commissione, Racc. pag. I-7655, punto 51).

- ⁶⁰ La Corte ha del pari giudicato che l'obbligo di motivazione previsto dall'art. 296, n. 2, TFUE costituisce una forma sostanziale che va tenuta distinta dalla questione della fondatezza della motivazione, che attiene alla legittimità nel merito dell'atto controverso (v., in tal senso, sentenze 19 settembre 2002, causa C-113/00, Spagna/Commissione, Racc. pag. I-7601, punto 47, nonché Francia/Consiglio, cit., punto 50).
- ⁶¹ In applicazione dei principi appena ricordati, occorre valutare se il regolamento risponde ai requisiti di motivazione previsti all'art. 296, n. 2, TFUE.
- ⁶² Il regolamento è stato adottato sul fondamento dell'art. 7, n. 1, del regolamento di base. Ai sensi di tale disposizione, la Commissione può, anche d'ufficio, adottare misure d'urgenza in presenza di tre condizioni. Anzitutto, deve esistere una minaccia grave per la conservazione delle risorse acquatiche viventi o per l'ecosistema marino. Tale minaccia deve poi risultare dalle attività di pesca. Infine, deve essere necessario un intervento immediato per far cessare detta minaccia.
- ⁶³ Per quanto riguarda la giustificazione dell'esistenza di una minaccia grave per la conservazione degli stock di tonno rosso, i «considerando» dal primo al terzo del regolamento ricordano l'importanza dei TAC fissati per il tonno rosso nell'ambito del piano pluriennale di ricostituzione dello stock di tale pesce. Peraltro, dal sesto «considerando» del regolamento risulta che le informazioni raccolte dagli ispettori della Commissione dimostrano che le possibilità di pesca attribuite alle tonniere con reti a circuizione rischiavano di esaurirsi prima della fine normale della campagna di pesca. Ne deriva che la Commissione ha soddisfatto l'obbligo di motivazione del regolamento

per quanto riguarda l'esistenza di una minaccia grave per la conservazione dello stock di tonno rosso nell'Atlantico orientale e nel Mediterraneo.

- 64 Per quanto riguarda la giustificazione del fatto che la minaccia alla conservazione di tale stock derivava dalle attività di pesca da parte delle tonniere con reti a circuizione nonché dallo sbarco successivo del pescato presso gli operatori comunitari, risulta, da una parte, dal settimo «considerando» del regolamento, che il comitato scientifico dell'ICCAT ritiene che la sovraccapacità di pesca di tali imbarcazioni sia il principale fattore idoneo a condurre al crollo dello stock del tonno rosso nell'Atlantico orientale e nel Mediterraneo.
- 65 D'altra parte, dall'ottavo «considerando» del regolamento risulta che le informazioni di cui la Commissione dispone dimostrano che gli Stati membri non hanno rispettato integralmente i requisiti stabiliti dal regolamento n. 1559/2007, il cui obiettivo è pervenire alla ricostituzione degli stock di tonno rosso nell'Atlantico orientale e nel Mediterraneo.
- 66 Al riguardo, occorre ricordare che il rispetto degli obblighi che incombono agli Stati membri in forza delle norme dell'Unione è da ritenersi imperativo per garantire la protezione dei fondali, la conservazione delle risorse biologiche marine ed il loro sfruttamento sostenibile e in condizioni economiche e sociali appropriate (v., a proposito del mancato rispetto del regime delle quote per le campagne di pesca 1991-1996, sentenza 25 aprile 2002, cause riunite C-418/00 e C-419/00, Commissione/Francia, Racc. pag. I-3969, punto 57).
- 67 Alla luce di tali considerazioni, risulta che la motivazione del regolamento dimostra sufficientemente che una minaccia grave per la conservazione dello stock del tonno rosso nell'Atlantico orientale e nel Mediterraneo derivava dall'attività di pesca delle tonniere con reti a circuizione, nonché dallo sbarco successivo di tale pesce presso gli operatori comunitari.

- 68 Infine, per quanto riguarda l'urgenza dell'adozione delle misure, il quarto «considerando» del regolamento ricorda che la politica comune della pesca mira a garantire la redditività a lungo termine del settore della pesca attraverso lo sfruttamento sostenibile delle risorse acquatiche viventi, nel rispetto del principio precauzionale. Tale riferimento all'obiettivo perseguito dall'Unione e alla constatazione di un superamento imminente delle quote di pesca attribuite alle tonniere con reti a circuizione, in ogni caso prima della fine normale della campagna di pesca, costituiscono una motivazione sufficiente dell'urgenza con cui la Commissione doveva agire in conformità al principio precauzionale.
- 69 Occorre pertanto risolvere la prima e la seconda questione dichiarando che dall'esame delle questioni sollevate non è emerso alcun elemento idoneo ad inficiare la validità del regolamento alla luce dell'obbligo di motivazione derivante dall'art. 296, n. 2, TFUE.

Sulla terza questione

- 70 Con tale questione il giudice del rinvio chiede sostanzialmente alla Corte se il regolamento sia invalido in quanto i provvedimenti in esso contemplati privano gli operatori comunitari del legittimo affidamento che essi avevano basato sulle quote di pesca al tonno rosso fissate, segnatamente, dal regolamento n. 446/2008.
- 71 Va ricordato che il diritto di invocare la tutela del legittimo affidamento si estende a chiunque si trovi in una situazione dalla quale risulti che l'amministrazione comunitaria gli ha dato aspettative fondate (v., in tal senso, sentenze 11 marzo 1987, causa 265/85, Van den Bergh en Jurgens/Commissione, Racc. pag. 1155, punto 44, nonché 15 luglio 2004, cause riunite C-37/02 e C-38/02, Di Lenardo e Dilexport, Racc. pag. I-6911, punto 70).

- ⁷² Costituiscono un esempio di assicurazioni idonee a far nascere fondate aspettative, a prescindere dalla forma in cui vengono comunicate, informazioni precise, incondizionate e concordanti che promanano da fonti autorizzate ed affidabili (v. sentenza 16 dicembre 2010, causa C-537/08 P, Kahla Thüringen Porzellan/Commissione, Racc. pag. I-12917, punto 63). Per contro, nessuno può invocare una violazione di tale principio in mancanza di assicurazioni precise fornitegli dall'amministrazione (sentenze 22 giugno 2006, cause riunite C-182/03 e C-217/03, Belgio e Forum 187/Commissione, Racc. pag. I-5479, punto 147, nonché 25 ottobre 2007, causa C-167/06 P, Komninou e a./Commissione, punto 63).
- ⁷³ Allo stesso modo, qualora un operatore economico prudente ed accorto sia in grado di prevedere l'adozione di un provvedimento comunitario idoneo a ledere i suoi interessi, egli non può invocare il beneficio di tale principio nel caso in cui detto provvedimento venga adottato (v. citate sentenze Van den Bergh en Jurgens/Commissione, punto 44, nonché Belgio e Forum 187/Commissione, punto 147].
- ⁷⁴ Come ha fatto giustamente valere la Commissione, gli operatori comunitari non hanno ricevuto da essa alcuna assicurazione che avrebbero ricevuto la consegna della totalità del quantitativo di tonno rosso per il quale avevano concluso contratti con i pescatori.
- ⁷⁵ Peraltro, la possibilità di adottare misure aventi l'effetto di chiudere le campagne di pesca anteriormente alla data normale è prevista, segnatamente, agli artt. 7, n. 1, e 26, n. 4, del regolamento di base. Gli operatori comunitari, la cui attività consiste nell'acquistare tonno rosso a fini di allevamento e di ingrasso, non possono invocare il beneficio della tutela del legittimo affidamento perché sono in grado di prevedere che siffatte misure possono essere adottate.

- 76 Occorre quindi risolvere la terza questione dichiarando che dall'esame della questione sollevata non è emerso alcun elemento idoneo ad inficiare la validità del regolamento alla luce del principio di tutela del legittimo affidamento.

Sulla quarta e sulla quinta questione

- 77 Con tali questioni il giudice del rinvio chiede sostanzialmente alla Corte se il regolamento sia in contrasto con il principio di proporzionalità in quanto prevede, a partire da una certa data, il divieto per gli operatori comunitari di accettare lo sbarco o la messa in gabbia a fini di ingrasso o di allevamento di tonni rossi, anche se le catture sono state effettuate anteriormente a tale data o da imbarcazioni battenti bandiera di Stati terzi. Il giudice del rinvio si interroga anche sull'idoneità delle misure adottate con il regolamento a conseguire l'obiettivo di ricostituzione dello stock di tonno rosso.
- 78 Per quanto riguarda la data della cattura dei tonni rossi interessati dal divieto di sbarco, va osservato che dal decimo «considerando» del regolamento risulta che il divieto impartito agli operatori comunitari di accettare gli sbarchi, le messe in gabbia a fini di ingrasso o di allevamento, nonché il trasbordo nelle acque o nei porti comunitari di tonno rosso catturato da tonniere con reti a circuizione nell'Oceano Atlantico, ad est della longitudine 45° O, e nel Mediterraneo, è stato effettuato allo scopo di rafforzare l'efficacia delle misure di divieto di pesca e ne costituisce quindi soltanto un provvedimento accessorio. Conseguentemente l'art. 3 del regolamento deve essere letto, alla luce degli artt. 1 e 2 dello stesso regolamento, nel senso che il divieto impartito agli operatori non riguarda il tonno rosso catturato prima del 16 giugno 2008 o del 23 giugno 2008, a seconda della bandiera della tonniera, qualunque sia la data del loro sbarco.

- 79 Per di più, occorre ricordare che il principio di proporzionalità, che è parte integrante dei principi generali del diritto dell'Unione, esige che i mezzi approntati da una disposizione del diritto dell'Unione siano idonei a realizzare l'obiettivo perseguito e non vadano oltre quanto è necessario per raggiungerlo (v., in tal senso, sentenze 14 dicembre 2004, causa C-210/03, *Swedish Match*, Racc. pag. I-11893, punto 47, nonché 7 luglio 2009, causa C-558/07, *S.P.C.M. e a.*, Racc. pag. I-5783, punto 41)
- 80 Secondo una giurisprudenza costante, il legislatore dell'Unione dispone in materia agricola, inclusa la pesca, di un ampio potere discrezionale corrispondente alle responsabilità politiche che gli artt. 40 TFUE - 43 TFUE gli attribuiscono. Conseguentemente, il controllo giurisdizionale deve limitarsi ad accertare che il provvedimento di cui trattasi non sia viziato da errore manifesto o da sviamento di potere, ovvero che l'autorità in questione non abbia manifestamente ecceduto i limiti del suo potere discrezionale (v., in tal senso, sentenza 12 luglio 2001, causa C-189/01, *Jippes e a.*, Racc. pag. I-5689, punto 80; 9 settembre 2004, *Spagna /Commissione*, cit., punto 23, nonché 23 marzo 2006, causa C-535/03, *Unitymark e North Sea Fishermen's Organisation*, Racc. pag. I-2689, punto 55).
- 81 Per quanto riguarda il controllo giurisdizionale delle condizioni di attuazione di siffatto principio, considerato l'ampio potere discrezionale di cui dispone il legislatore dell'Unione in materia di politica agricola comune, inclusa la pesca, solo il carattere manifestamente inidoneo di un provvedimento adottato in tale ambito, in relazione allo scopo che l'istituzione competente intende perseguire, può inficiare la legittimità di tale provvedimento (v., in tal senso, sentenza *Unitymark e North Sea Fishermen's Organisation*, cit., punto 57 e giurisprudenza ivi citata).
- 82 Spetta pertanto alla Corte verificare se il divieto impartito agli operatori comunitari di accettare gli sbarchi, le messe in gabbia a fini di ingrasso o di allevamento, nonché i trasbordi nelle acque o nei porti comunitari di tonni rossi catturati a partire dal 16

o dal 23 giugno 2008 da tonniere con reti a circuizione nell'Oceano Atlantico, ad est della longitudine 45° O, e nel Mediterraneo non fosse manifestamente inidoneo.

- ⁸³ Con l'adozione del regolamento n. 1559/2007, il Consiglio perseguiva l'obiettivo di attuare il piano di ricostituzione del tonno rosso raccomandato dall'ICCAT. Detta ricostituzione deve essere effettuata, come ricordato al terzo «considerando» di tale regolamento, mediante una riduzione progressiva dei TAC. Questi ultimi, il cui quantitativo è ricordato all'art. 3 del regolamento, si suddividono tra l'Unione e le altre parti contraenti dell'ICCAT. Il rispetto delle quote assegnate agli Stati membri è dunque necessario alla realizzazione dell'obiettivo di ricostituzione dello stock di tonno rosso. Quindi, le misure di divieto di pesca adottate dalla Commissione nel regolamento a motivo dell'imminenza dell'esaurimento delle quote non sono manifestamente inidonee.
- ⁸⁴ Del pari, il divieto fatto agli operatori comunitari di accettare gli sbarchi, le messe in gabbia a fini di ingrasso o di allevamento, nonché i trasbordi nelle acque o nei porti comunitari di tonno rosso catturato a partire dal 16 o dal 23 giugno 2008, qualunque sia la bandiera della tonniere con rete a circuizione che lo ha catturato, non è manifestamente inidoneo, in quanto consente anche di raggiungere l'obiettivo del rispetto dei TAC, la cui riduzione permetterà, a termine, di ricostituire lo stock di tonno rosso.
- ⁸⁵ Occorre pertanto risolvere le questioni quarta e quinta dichiarando che dall'esame delle questioni sollevate non è emerso alcun elemento idoneo ad inficiare la validità del regolamento alla luce del principio di proporzionalità.

Sulla sesta questione

- ⁸⁶ Con tale questione, il giudice del rinvio chiede sostanzialmente alla Corte se il regolamento sia invalido in quanto opera una distinzione, da una parte, tra le tonniere con reti a circuizione battenti bandiera spagnola o registrate in tale Stato membro (in prosieguo: le «tonniere spagnole») e quelle battenti bandiera maltese, greca, francese, italiana, nonché cipriota o registrate in detti Stati membri (in prosieguo: le «altre tonniere») e, d'altra parte, tra i detti sei Stati membri e gli altri Stati membri e in quanto instaura, di conseguenza, una discriminazione fondata sulla nazionalità in violazione dell'art. 12 CE.
- ⁸⁷ Occorre precisare che il regolamento riguardava soltanto le tonniere con reti a circuizione che pescano tonno rosso e non la pesca al tonno rosso effettuata con altri metodi, in particolare artigianali.
- ⁸⁸ Il rispetto del principio di non discriminazione 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., in particolare, sentenze 17 ottobre 1995, causa C-44/94, *Fishermens Organisations e a.*, Racc. pag. I-3115, punto 46; 30 marzo 2006, cause riunite C-87/03 e C-100/03, *Spagna/Consiglio*, Racc. pag. I-2915, punto 48, nonché 8 novembre 2007, causa C-141/05, *Spagna/Consiglio*, Racc. pag. I-9485, punto 40).
- ⁸⁹ Occorre anzitutto constatare che gli Stati membri non contemplati dal regolamento erano in una situazione diversa dagli altri Stati membri. Infatti, per il 2008, nessuna tonniere con reti a circuizione battente bandiera degli Stati membri non previsti nel regolamento era stata autorizzata, in applicazione dell'art. 12, n. 1, del regolamento n. 1559/2007, a pescare il tonno rosso nell'Atlantico orientale e nel Mediterraneo.

- ⁹⁰ Per quanto riguarda gli Stati membri previsti dal regolamento, la Commissione ha autorizzato le tonniere spagnole a pescare tonno rosso nell'Oceano Atlantico, ad est della longitudine 45° O, e nel Mediterraneo, a conservarlo a bordo, a metterlo in gabbia a fini di ingrasso o di allevamento, a trasbordarlo, a trasferirlo nonché a sbarcarlo fino al 23 giugno 2008, mentre tali attività erano state vietate per le altre tonniere già a partire dal 16 giugno 2008.
- ⁹¹ Con questo stesso regolamento, la Commissione ha autorizzato gli operatori comunitari ad accettare lo sbarco, la messa in gabbia a fini di ingrasso o di allevamento, nonché il trasbordo dei tonni rossi catturati in detta zona fino al 23 giugno 2008 dalle tonniere spagnole, mentre tali attività sono state vietate per quanto riguarda i tonni rossi catturati dalle altre tonniere a partire dal 16 giugno 2008.
- ⁹² Il regolamento ha dunque trattato diversamente queste due categorie di imbarcazioni a seconda della loro bandiera o del loro Stato di registrazione, nonché gli operatori comunitari a seconda che avessero o meno trattato con le tonniere spagnole. Occorre verificare se esistessero ragioni obiettive tali da giustificare tale differenza di trattamento.
- ⁹³ Occorre ricordare che gli elementi che caratterizzano situazioni diverse nonché la comparabilità di queste ultime devono, in particolare, essere determinati e valutati alla luce dell'oggetto e dello scopo dell'atto dell'Unione che stabilisce la distinzione di cui trattasi (v., analogamente, sentenze 16 dicembre 2008, causa C-127/07, Arcelor Atlantique et Lorraine e a., Racc. pag. I-9895, punto 26, nonché 18 novembre 2010, causa C-356/09, Kleist, Racc. pag. I-11939, punto 34).

- ⁹⁴ Il regolamento è stato adottato sul fondamento dell'art. 7, n. 1, del regolamento di base. Ai sensi di detta disposizione, come si è ricordato al punto 62 della presente sentenza, la Commissione può, anche d'ufficio, adottare misure d'urgenza in presenza di tre condizioni. Anzitutto, deve esistere una minaccia grave per la conservazione delle risorse acquatiche viventi o per l'ecosistema marino. Tale minaccia deve poi risultare dalle attività di pesca. Infine, deve essere necessario un intervento d'urgenza per far cessare detta minaccia. Su quest'ultimo punto, si precisa a termini dell'art. 7, n. 3, del regolamento di base, che tali misure d'urgenza prendono effetto immediatamente.
- ⁹⁵ Di conseguenza, risulta che la Commissione, quando agisce sul fondamento dell'art. 7, n. 1, del regolamento di base, applica in conformità all'art. 2, n. 1, di detto regolamento «l'approccio precauzionale adottando le misure intese a proteggere e conservare le risorse acquatiche vive», che costituisce, ai sensi di detta disposizione, un mezzo idoneo al raggiungimento degli obiettivi previsti dalla politica comune della pesca.
- ⁹⁶ Inoltre, nell'attuazione di misure adottate sul fondamento dell'art. 7 del regolamento di base, una differenza di trattamento può essere giustificata se consente una migliore realizzazione degli obiettivi di conservazione delle risorse acquatiche vive o di protezione dell'ecosistema marino.
- ⁹⁷ Per quanto riguarda il regolamento, la Commissione ha considerato che esisteva una minaccia grave per la conservazione dello stock di tonno rosso nella zona marittima considerata da tale regolamento e che detta minaccia derivava dalle attività di pesca delle tonniere con reti a circuizione. Infatti, dal settimo «considerando» di detto regolamento risulta che, da una parte, le flotte di tonniere con reti a circuizione sono in

sovraccapacità e, dall'altra, la capacità di cattura di ciascuna tonniere è così rilevante che il TAC potrebbe essere rapidamente raggiunto o anche superato.

- ⁹⁸ Per giustificare la differenza della data di entrata in vigore del provvedimento di divieto per le tonniere spagnole, la Commissione ha fatto valere che, tenuto conto del loro modesto numero, tali navi non rischiavano di superare la quota di catture ad esse assegnata prima del 23 giugno 2008, mentre tale rischio esisteva già il 16 giugno 2008 per le altre tonniere, tenuto conto del loro ingente numero.
- ⁹⁹ Come la Commissione ha fatto giustamente valere, essa non ha vietato le attività di pesca al tonno rosso sulla base dell'art. 26, n. 4, del regolamento di base, poiché siffatto provvedimento presuppone che la quota attribuita ad uno Stato membro sia esaurita, il che non si è verificato nella fattispecie. Lo scopo perseguito era semplicemente di porre fine ad un tipo di pesca, cioè la pesca effettuata mediante tonniere con reti a circuizione, sebbene la quota attribuita agli Stati membri non fosse ancora raggiunta.
- ¹⁰⁰ Alla luce dei chiarimenti forniti alla Corte, non risulta che esistano differenze obiettive tra le tonniere con reti a circuizione in funzione della loro bandiera o dello Stato membro presso il quale sono registrate, quanto alla loro capacità di catturare tonno rosso e quanto al loro impatto sull'esaurimento dello stock di tale pesce. Sul punto non è stato dimostrato, né sostenuto, che le tonniere spagnole fossero diverse dalle altre tonniere considerate dal regolamento.
- ¹⁰¹ Pertanto, sebbene la Commissione osservi che essa non ha emanato provvedimenti di divieto a causa dei rischi di esaurimento delle quote attribuite agli Stati membri, è necessario constatare che il rinvio al 23 giugno 2008 dell'entrata in vigore dei

provvedimenti di divieto per le tonniere spagnole è basato soltanto sul rischio di esaurimento delle quote, anche se si tratta soltanto di quelle assegnate a tali tonniere. La differenza di trattamento risultante da tale rinvio appare quindi fondata soltanto sul rapporto esistente tra il numero di tali tonniere e la quota di catture di tonno rosso che ad esse era stata assegnata.

- ¹⁰² Da tali considerazioni risulta che, sebbene l'azione della Commissione fosse diretta ad evitare il crollo dello stock di tonno rosso nell'Atlantico orientale e nel Mediterraneo e sebbene quest'ultima abbia trattato in modo diverso le tonniere con reti a circuizione dalle altre imbarcazioni o macchine da pesca, basandosi, come si è detto al punto 97 della presente sentenza, sulle loro capacità di esaurimento dello stock di tonno rosso, essa ha rinviato al 23 giugno 2008 l'entrata in vigore dei provvedimenti di divieto per le tonniere spagnole, basandosi esclusivamente sulla loro capacità teorica di raggiungere la loro quota di cattura e non sulla loro capacità reale di catturare tonni rossi.
- ¹⁰³ Infatti, come l'avvocato generale ha osservato al paragrafo 125 delle sue conclusioni, dalle osservazioni scritte della Commissione risulta che la quota di ciascuno Stato membro è suddivisa in funzione del numero di imbarcazioni battente bandiera o registrate in tale Stato. Nel corso del 2008, le 131 tonniere con reti a circuizione autorizzate a pescare tonno rosso nell'Atlantico orientale e nel Mediterraneo erano così ripartite: 1 cipriota, 4 maltesi, 6 spagnole, 16 greche, 36 francesi e 68 italiane. La quota individuale per le tonniere di più di 24 metri era di 110-120 tonni per le tonniere francesi, di 52 tonni per le tonniere italiane e di 251-352 tonni per le tonniere spagnole.
- ¹⁰⁴ La Commissione ha del pari chiarito, all'udienza, che le tonniere spagnole pescano principalmente nella zona delle Baleari e cominciano la loro campagna di pesca una settimana dopo le altre tonniere. Tuttavia, la Commissione ha corroborato le sue affermazioni soltanto con il documento che compare all'allegato 6 delle sue osservazioni scritte. Orbene, da tale documento risulta, da una parte, che le tonniere spagnole hanno catturato tonni rossi nella zona delle Baleari almeno a partire dal 27 maggio

2008 e, dall'altra, che le tonniere francesi pescavano nella stessa zona e nello stesso periodo e che di conseguenza la situazione delle tonniere spagnole non era isolata.

- 105 Al riguardo, va osservato che l'art. 5, n. 2, del regolamento n. 1559/2007 vieta la pesca al tonno rosso da parte di tonniere con reti a circuizione nell'Atlantico orientale e nel Mediterraneo tra il 1° luglio e il 31 dicembre, senza che siano previste eccezioni per le tonniere spagnole in ragione dell'inizio tardivo della loro campagna di pesca.
- 106 Dall'insieme di queste considerazioni risulta che non è dimostrato che le tonniere spagnole fossero in una situazione obiettivamente diversa da quella delle altre tonniere previste dal regolamento, la quale avrebbe giustificato, per esse, il rinvio al 23 giugno 2008 dell'entrata in vigore dei provvedimenti di divieto allo scopo di meglio proteggere gli stock di tonno rosso nell'Atlantico orientale e nel Mediterraneo.
- 107 Di conseguenza, sebbene agisse sul fondamento dell'art. 7, n. 1, del regolamento di base, allo scopo di por fine alla minaccia del crollo dello stock di tonno rosso dell'Atlantico orientale e del Mediterraneo a causa dell'attività delle tonniere con reti a circuizione, la Commissione ha rinviato al 23 giugno 2008 la data di entrata in vigore dei provvedimenti di divieto di pesca per le sole tonniere spagnole, senza che tale termine supplementare fosse obiettivamente giustificato alla luce dell'obiettivo perseguito.
- 108 Così facendo, la Commissione ha trattato in modo diverso le tonniere spagnole e le altre tonniere senza che tale differenza di trattamento fosse obiettivamente giustificata. Ne consegue che tale violazione del principio di non discriminazione pregiudica la validità del regolamento, poiché le tonniere spagnole sono state autorizzate a pescare tonno rosso dopo il 16 giugno 2008 e a conservarlo a bordo, a metterlo in gabbia a

fini di ingrasso o di allevamento, a trasbordarlo, a trasferirlo e a sbarcarlo successivamente a tale data.

- 109 Per quanto riguarda gli operatori comunitari, quelli contemplati all'art. 3, n. 2, del regolamento avevano concluso contratti di compravendita di tonno rosso con le tonniere spagnole ed hanno potuto accettare gli sbarchi, le messe in gabbia a fini di ingrasso o di allevamento, nonché i trasbordi di tonno rosso catturato da tali tonniere tra il 16 giugno 2008 e il 23 giugno 2008.
- 110 Al contrario, gli operatori di cui all'art. 3, n. 1, dello stesso regolamento, che, come la AJD Tuna, avevano concluso siffatti contratti con altre tonniere, hanno dovuto rifiutare tali operazioni per quanto riguarda i tonni rossi catturati da tali tonniere a partire dal 16 giugno 2008. Queste due categorie di operatori comunitari hanno ricevuto un trattamento diverso e tale differenza di trattamento è conseguenza diretta della differenza di trattamento ingiustificata di cui hanno beneficiato le tonniere spagnole.
- 111 Infatti, la possibilità per gli operatori comunitari che hanno concluso contratti con tonniere spagnole di accettare gli sbarchi, le messe in gabbia a fine di ingrasso o di allevamento, nonché i trasbordi di tonni rossi catturati da tali tonniere tra il 16 giugno 2008 e il 23 giugno 2008, non è giustificata, in quanto tali operatori si trovano in una situazione obiettivamente equivalente a quella degli altri operatori.
- 112 Detta violazione del principio di non discriminazione inficia la validità del regolamento in quanto gli operatori comunitari che avevano concluso contratti di acquisto di tonno rosso con le tonniere spagnole hanno potuto continuare le loro operazioni per quanto riguarda il tonno rosso catturato a partire dal 16 giugno 2008 per l'autorizzazione di cattura di cui godevano tali tonniere successivamente a tale data.

- 113 Occorre pertanto risolvere la sesta questione dichiarando che il regolamento è invalido in quanto, essendo stato adottato sulla base dell'art. 7, n. 1, del regolamento di base, i divieti che sancisce prendono effetto a partire dal 23 giugno 2008 per quanto riguarda le tonniere spagnole e gli operatori comunitari che hanno concluso contratti con esse, mentre siffatti divieti prendono effetto a partire dal 16 giugno 2008 per le altre tonniere e per gli operatori comunitari che hanno concluso contratti con esse, senza che tale differenza di trattamento sia obiettivamente giustificata.
- 114 Tenuto conto della soluzione fornita alla sesta questione, non occorre risolvere separatamente la decima questione sollevata.

Sulle spese

- 115 Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento 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 (Seconda Sezione) dichiara:

- 1) Dall'esame delle questioni sollevate non è emerso alcun elemento idoneo ad inficiare la validità del regolamento (CE) della Commissione 12 giugno 2008, n. 530, che istituisce misure di emergenza per quanto riguarda le tonniere con reti a circuizione dedite alla pesca del tonno rosso nell'Oceano Atlantico, ad est di 45° di longitudine O, e nel Mar Mediterraneo, né quella dell'art. 7, n. 2, del regolamento (CE) del Consiglio 20 dicembre 2002, n. 2371, relativo**

alla conservazione e allo sfruttamento sostenibile delle risorse della pesca nell'ambito della politica comune della pesca, alla luce del principio del contraddittorio e del principio della tutela giurisdizionale effettiva.

- 2) Dall'esame delle questioni sollevate non è emerso alcun elemento idoneo a inficiare la validità del regolamento n. 530/2008, alla luce del requisito di motivazione derivante dall'art. 296, n. 2, TFUE, del principio della tutela del legittimo affidamento e del principio di proporzionalità.**

- 3) Il regolamento n. 530/2008 è invalido nei limiti in cui, essendo stato adottato sul fondamento dell'art. 7, n. 1, del regolamento n. 2371/2002, i divieti da esso sanciti prendono effetto a partire dal 23 giugno 2008 per quanto riguarda le tonniere con reti a circuizione battenti bandiera spagnola, o registrate in tale Stato membro, e gli operatori comunitari che hanno concluso contratti con esse, mentre tali divieti prendono effetto a partire dal 16 giugno 2008 per le tonniere con reti a circuizione battenti bandiera maltese, greca, francese, italiana, nonché cipriota, oppure registrate in questi Stati membri, e per gli operatori comunitari che hanno concluso contratti con esse, senza che questa differenza di trattamento sia obiettivamente giustificata.**

Firme