

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
VERICA TRSTENJAK
presentate il 7 settembre 2010¹

Indice

I — Introduzione	I - 1661
II — Contesto normativo	I - 1662
A — Normativa dell'Unione nel settore della politica comune della pesca	I - 1662
Regolamento n. 2847/93 e regolamento n. 2371/2002	I - 1662
B — Misure di diritto internazionale per la protezione del tonno rosso	I - 1666
C — Normativa dell'Unione nel settore della pesca del tonno rosso	I - 1667
1. Regolamento n. 1559/2007	I - 1667
2. Regolamento n. 40/2008	I - 1668
3. Il regolamento n. 446/2008	I - 1668
4. Il regolamento n. 530/2008	I - 1669
III — Contesto fattuale, procedimento nella causa principale e questioni pregiudiziali	I - 1671
IV — Procedimento dinanzi alla Corte	I - 1673
V — Conclusioni delle parti	I - 1674
A — Prima e seconda questione	I - 1674

¹ — Lingua originale: lo sloveno.

B — Terza questione	I - 1675
C — Quarta questione	I - 1676
D — Quinta questione	I - 1676
E — Sesta questione	I - 1677
F — Settima ed ottava questione	I - 1677
G — Nona questione	I - 1678
H — Decima questione	I - 1679
VI — Valutazione dell'avvocato generale	I - 1679
A — Introduzione	I - 1679
B — Prima e seconda questione	I - 1680
1. Pertinenza dell'art. 7, n. 1, del regolamento n. 2371/2002 quale fondamento normativo del regolamento impugnato.	I - 1681
2. Adeguatezza della motivazione del regolamento impugnato	I - 1684
C — Terza questione	I - 1686
D — Quarta e quinta questione	I - 1687
1. La proporzionalità del divieto di sbarco di tonni catturati prima dell'introduzione del divieto di pesca.	I - 1688
2. La proporzionalità del divieto di sbarco di catture di tonni, effettuate da tonniere che battono bandiera di Stati terzi.	I - 1689
a) Criterio di valutazione	I - 1689
b) Valutazione della violazione del principio di proporzionalità.	I - 1691
	I - 1659

i)	Verifica della manifesta inidoneità della misura	I - 1691
ii)	Verifica se la misura sia manifestamente non necessaria.	I - 1693
iii)	Verifica della manifesta non proporzionalità nel senso stretto della parola.	I - 1693
iv)	Conclusione	I - 1694
c)	Conseguenze della violazione del principio di proporzionalità	I - 1694
E —	Sesta questione	I - 1695
1.	Differenziazione tra le tonniere spagnole e le tonniere battenti bandiera della Grecia, dell'Italia, della Francia, di Cipro e di Malta	I - 1695
a)	Questione della fondatezza della differenziazione tra le tonniere spagnole e le altre	I - 1695
b)	Conseguenze della violazione del principio del divieto di discriminazione.	I - 1699
2.	Differenziazione tra le navi cui si riferisce il regolamento n. 530/2008 e le altre navi	I - 1700
F —	Settima, ottava e nona questione	I - 1701
1.	Se il regolamento n. 530/2008 violi i principi di tutela giurisdizionale effettiva e del contraddittorio	I - 1702
a)	Presunta violazione del principio di tutela giurisdizionale effettiva	I - 1702
b)	Presunta violazione del principio del contraddittorio	I - 1702
i)	Osservanza del principio del contraddittorio nei confronti degli Stati membri	I - 1703
ii)	Osservanza del principio del contraddittorio nei confronti delle altre parti interessate	I - 1704

2. Se l'art. 7 del regolamento n. 2371/2002 violi i principi di tutela giurisdizionale effettiva e del contraddittorio	I - 1705
a) Presunta violazione del principio di tutela giurisdizionale effettiva ..	I - 1705
b) Presunta violazione del principio del contraddittorio	I - 1706
G — Decima questione	I - 1707
VII — Conclusioni	I - 1709

I — Introduzione

1. La causa esaminata rientra nell'ambito della politica comune della pesca alla quale nell'UE si annette una grande rilevanza e sulla quale sussistono opinioni molto contraddittorie tra loro. In tale causa, che costituisce la prima domanda di pronuncia pregiudiziale proveniente da Malta, vengono sollevate numerose questioni riguardo alla validità ed all'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 Mediterraneo² (in prosieguo: il «regolamento n. 530/2008 o il regolamento impugnato»). Più precisamente, a norma di

tale regolamento, la Commissione ha vietato la pesca del tonno rosso (*Thunnus thynnus*, *thon rouge*, *bluefin tuna*, *Rote Thun*, denominato anche tonno dalle pinne blu) da tonniere con reti a circuizione battenti bandiera della Grecia, della Francia, dell'Italia, di Cipro e di Malta nonché della Spagna, ma ha al tempo stesso vietato anche lo sbarco, la messa in gabbia a fini di ingrasso o di allevamento, nonché il trasbordo del tonno rosso. La società maltese AJD Tuna, che opera nel settore dell'ingrasso e dell'allevamento del tonno rosso, a causa del divieto di esercitare la sua attività ha avviato dinanzi ad un giudice maltese un procedimento nell'ambito del quale sono state proposte alla Corte, sul fondamento dell'art. 234 CE³, talune questioni pregiudiziali vertenti sulla validità e sull'interpretazione del regolamento n. 530/2008.

3 — In seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007 (GU C 306 del 17 dicembre 2007, pag. 1), il quale è entrato in vigore il 1° dicembre 2009, il procedimento sulle pronunce in via pregiudiziale è disciplinato dall'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

2 — GU L 155 del 13 giugno 2008, pag. 9.

2. La società AJD Tuna ha impugnato il regolamento n. 530/2008 anche dinanzi al Tribunale⁴, tuttavia tale procedimento è per il momento sospeso ex art. 54, n. 3, dello Statuto del Tribunale sino alla decisione della Corte nella causa in esame. È del pari sospeso il procedimento dinanzi al Tribunale in un'analoga causa in cui il regolamento in parola viene impugnato dall'Italia⁵. Il regolamento n. 530/2008 è stato impugnato dinanzi al Tribunale anche da 17 società italiane, tuttavia tali ricorsi sono stati respinti in quanto irricevibili⁶.

II — Contesto normativo

A — Normativa dell'Unione nel settore della politica comune della pesca

1. Regolamento n. 2847/93 e regolamento n. 2371/2002

3. Ai fini della causa in esame, sono anzitutto rilevanti due normative dell'Unione nel

4 — Ricorso nella causa T-329/08, AJD Tuna contro Commissione, presentato il 12 agosto 2008.

5 — Ricorso nella causa T-305/08, Italia contro Commissione, presentato l'11 agosto 2008.

6 — V. l'ordinanza del Tribunale di primo grado (attualmente Tribunale) 30 novembre 2009, cause riunite da T-313/08 a T-318/08 e da T-320/08 a T-328/08, Veromar di Tudisco Alfio & Salvatore e a./Commissione.

settore della politica comune della pesca, e cioè il regolamento (CEE) del Consiglio 12 ottobre 1993, n. 2847, che istituisce un regime di controllo applicabile nell'ambito della politica comune della pesca⁷ (in prosieguo: il «regolamento n. 2847/93»), ed il regolamento (CEE) del Consiglio 20 dicembre 2002, n. 2371, relativo alla conservazione e allo sfruttamento sostenibile delle risorse della pesca nell'ambito della politica comune della pesca⁸ (in prosieguo: il «regolamento n. 2371/2002»).

4. Nel «considerando» 23 del regolamento n. 2847/93, si indica che è necessario, nel caso in cui il contingente di uno Stato membro sia esaurito o nel caso in cui il totale ammissibile di catture (TAC) stesso sia esaurito, che la Commissione vieti con una decisione le attività di pesca. Nel «considerando» 24 del medesimo regolamento, viene indicato che è necessario riparare il danno subito da uno Stato membro che non abbia esaurito il proprio contingente, la propria assegnazione di una quota di una riserva, o gruppo di riserve, al momento della chiusura della pesca dovuta ad esaurimento del TAC e che a tal fine si dovrebbe prevedere un sistema di compensazione.

5. L'art. 21, nn. 2 e 3, del regolamento n. 2847/93 dispone quanto segue:

«2. Ogni Stato membro stabilisce la data in cui ritiene che le catture di pesci di una riserva o di un gruppo di riserve soggette a contingente, effettuate da pescherecci che battono la sua bandiera o che sono registrati nel suo territorio, abbiano esaurito il contingente

7 — GU L 261 del 20 ottobre 1993, pag. 1.

8 — GU L 358, del 31 dicembre 2002, pag. 59.

che gli è assegnato per tale riserva o gruppo di riserve. A decorrere da tale data, esso vieta provvisoriamente ai pescherecci in parola la pesca di pesci appartenenti alla riserva o al gruppo di riserve di cui trattasi, nonché la conservazione a bordo, il trasbordo e lo sbarco, sempreché le catture siano state effettuate dopo tale data, e fissa un termine entro il quale sono ammessi gli sbarchi, i trasbordi o le ultime dichiarazioni concernenti le catture. Tale misura è comunicata senza indugio alla Commissione, che ne informa gli altri Stati membri.

3. A seguito di una comunicazione ai sensi del paragrafo 2, o di propria iniziativa, la Commissione fissa, in base alle informazioni di cui dispone, la data in cui si ritiene che, per una riserva o un gruppo di riserve, le catture soggette ad un TAC, a un contingente o ad altra forma di limitazione quantitativa, effettuate dai pescherecci battenti bandiera di uno Stato membro o registrati in uno Stato membro abbiano esaurito il contingente, l'assegnazione o la parte disponibile per tale Stato membro o, se del caso, per la Comunità.

In occasione della valutazione della situazione di cui al primo comma, la Commissione segnala agli Stati membri interessati le prospettive di interruzione di un'attività di pesca a seguito dell'esaurimento di un TAC.

Lo Stato membro di bandiera vieta provvisoriamente, a decorrere dalla data di cui al primo comma, la pesca di pesci appartenenti a tale riserva o gruppo di riserve da parte di navi battenti la sua bandiera nonché la

conservazione a bordo, il trasbordo e lo sbarco delle catture effettuate dopo tale data e fissa una data fino alla quale sono permessi i trasbordi e gli sbarchi o le dichiarazioni definitive di cattura. Tale misura è notificata immediatamente alla Commissione che informa gli altri Stati membri».

6. L'art. 2 (Obiettivi) del regolamento n. 2371/2002 prevede che:

«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 ecomarini. 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».

7. L’art. 5 (Piani di ricostituzione) del regolamento n. 2371/2002 dispone 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.

(...))».

8. A norma dell’art. 7 (Misure di emergenza adottate dalla Commissione) del regolamento n. 2371/2002:

«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.

La Commissione decide entro quindici giorni lavorativi dalla data di ricevimento della richiesta di cui al paragrafo 1.

(...).

9. Ai sensi dell'art. 20 (Ripartizione delle possibilità di pesca) del regolamento n. 2371/2002:

«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».

10. L'art. 26 (Competenze della Commissione) del regolamento n. 2371/2002 dispone quanto segue:

«1. Fatte salve le competenze attribuitele dal trattato, la Commissione valuta e controlla l'applicazione delle norme della politica comune della pesca da parte degli Stati membri, agevolando il coordinamento e la cooperazione tra questi.

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».

B — *Misure di diritto internazionale per la protezione del tonno rosso*

11. Una convenzione internazionale per la conservazione dei tonnidi dell'Atlantico è stata firmata il 14 maggio 1966 ed è entrata in vigore il 21 marzo 1969 (in prosieguo: la «Convenzione per la conservazione dei tonnidi») ⁹. L'intento fondamentale al quale è rivolta la convenzione è quello di collaborare per mantenere la popolazione delle specie in questione a livelli che consentano le catture massime sostenibili per scopi alimentari ed altri fini. Per attuare la convenzione, le parti contraenti hanno istituito la commissione internazionale per la conservazione dei tonnidi dell'Atlantico (International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas, in prosieguo: l'«ICCAT») ¹⁰, che è autorizzata, sulla base dei risultati di indagini scientifiche, a formulare raccomandazioni intese a mantenere le popolazioni di tonnidi e di specie affini che possono essere pescate nella zona della convenzione a livelli che consentano le catture massime sostenibili ¹¹.

12. La Comunità ha aderito alla convenzione in parola con la decisione del Consiglio 9 giugno 1986, 86/238/CEE, relativa all'adesione della Comunità alla convenzione internazionale per la conservazione dei tonnidi dell'Atlantico, emendata dal protocollo allegato

9 — Il testo di tale convenzione è pubblicato in GU L 162 del 18 giugno 1986, pag. 34.

10 — Art. III, n. 1, della Convenzione per la conservazione dei tonnidi.

11 — Art. VIII, n. 1, lett. a), della Convenzione per la conservazione dei tonnidi.

all'atto finale della conferenza dei plenipotenziari degli Stati aderenti alla convenzione firmato a Parigi il 10 luglio 1984¹².

— nel 2009: 27 500 tonnellate,

— nel 2010: 25 500 tonnellate.

C — Normativa dell'Unione nel settore della pesca del tonno rosso

(...».

1. Regolamento n. 1559/2007

15. L'art. 4 del regolamento n. 1559/2007 dispone quanto segue:

13. Ai fini della protezione dei tonnidi, l'Unione ha adottato il regolamento (CE) del Consiglio 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. 520/2007¹³ (in prosieguo: il «regolamento n. 1559/2007»).

«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.

14. A norma dell'art. 3 del regolamento n. 1559/2007:

«I TAC fissati dall'ICCAT per le parti contraenti in relazione allo stock di tonno rosso nell'Atlantico orientale e nel Mediterraneo sono i seguenti:

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. Lo Stato membro il cui contingente di tonno rosso è inferiore al 5% del contingente comunitario può adottare, nel proprio piano di pesca, un metodo specifico per la gestione del proprio contingente, nel qual caso le disposizioni del paragrafo 3 non sono applicabili.

— nel 2008: 28 500 tonnellate,

¹² — GU L 162 del 18 giugno 1986, pag. 33.

¹³ — GU L 340 del 22 dicembre 2007, pag. 8.

(...».

16. L'art. 5, n. 2, del regolamento n. 1559/2007 — Spagna: 5 378,76 tonnellate, prevede quanto segue:

— Francia: 5 306,73 tonnellate,

«La pesca del tonno rosso con il ciancio-
lo è vietata nell'Atlantico orientale e nel
Mediterraneo nel periodo dal 1° luglio al
31 dicembre».

— Italia: 4 188,77 tonnellate,

— Malta: 343,54 tonnellate,

— Portogallo: 506,06 tonnellate,

2. Regolamento n. 40/2008

— altri Stati membri: 60 tonnellate.

17. Conformemente al regolamento (CE) del Consiglio 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 cattura¹⁴ (in prosieguo: il «regolamento n. 40/2008»), è stato fissato il totale ammissibile di catture per determinate specie di pesci, suddiviso tra gli Stati membri. Sul fondamento dell'allegato ID del regolamento in parola, il contingente per le catture del tonno rosso per il 2008 è stato fissato per l'Unione a 16 210,75 tonnellate, suddivise come segue per i singoli Stati membri:

— Cipro: 149,44 tonnellate,

— Grecia: 277,46 tonnellate,

18. Il totale ammissibile di catture (*Total Allowable Catch*, TAC) per la zona di pesca dell'Oceano Atlantico, ad est della longitudine di 45° O e del Mediterraneo, è stato fissato per il 2008 a 28 500 tonnellate.

3. Il regolamento n. 446/2008

19. I contingenti per l'anno 2008, fissati conformemente al regolamento n. 40/2008, sono stati in seguito modificati dal regolamento (CE) della Commissione 22 maggio 2008, n. 446, recante adeguamento di alcuni contingenti di tonno rosso per il 2008 a norma dell'art. 21, paragrafo 4, del regolamento (CEE) n. 2847/93 del Consiglio che istituisce un regime di controllo applicabile nell'ambito della politica comune della pesca¹⁵ (in prosieguo: il «regolamento n. 446/2008»). Tale regolamento è stato adottato poiché la Francia

14 — GU L 19 del 23 gennaio 2008, pag. 1.

15 — GU L 134 del 23 maggio 2008, pag. 11.

e l'Italia avevano superato nel 2007 i contingenti di pesca del tonno rosso. I contingenti per tali paesi membri sono stati ridotti per il 2008, riassegnando i quantitativi detratti alla Grecia, alla Spagna, a Cipro, a Malta ed al Portogallo.

20. I contingenti attribuiti ai singoli paesi membri per l'anno 2008 sono stati fissati come segue:

- Cipro: 303,54 tonnellate,
- Grecia: 477,46 tonnellate,
- Spagna: 5 428,46 tonnellate,
- Francia: 4 894,19 tonnellate,
- Italia: 4 162,71 tonnellate,
- Malta: 365,44 tonnellate,
- Portogallo: 518,96 tonnellate,
- altri Stati membri: 60 tonnellate.

4. Il regolamento n. 530/2008

21. Il regolamento n. 530/2008 è stato adottato sul fondamento dell'art. 7, n. 1, del regolamento n. 2371/2002.

22. Nei «considerando» 6, 7 e 8 del regolamento n. 530/2008 si indica quanto segue:

«(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 altri 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 della Commissione internazionale per la conservazione dei tonnidi dell'Atlantico (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.

trasferire o sbarcare catture di tale stock effettuate dalle navi suddette.

Articolo 2

- (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 (CE) n. 1559/2007».

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.

23. Gli artt. 1, 2 e 3 del regolamento n. 530/2008 così dispongono:

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 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.

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.

A decorrere da tale data è inoltre vietato conservare a bordo, mettere in gabbia a fini di ingrasso o di allevamento, trasbordare,

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».

24. Il regolamento n. 530/2008 è entrato in vigore il 13 giugno 2008.

III — Contesto fattuale, procedimento nella causa principale e questioni pregiudiziali

25. La ricorrente, la società AJD Tuna Ltd con sede a Malta, è attiva nel settore dell'allevamento e ingrasso di tonno rosso. Essa è titolare di due allevamenti ittici adibiti all'allevamento e all'ingrasso del tonno rosso, aventi rispettivamente una capacità di 2.500 e 800 tonnellate. L'attività principale della ricorrente consiste nell'acquisizione di tonno rosso, catturato vivo nel Mediterraneo, nel suo allevamento e ingrasso e nella vendita dello stesso ad operatori comunitari ed extracomunitari. Le attività di allevamento e ingrasso esercitate dalla ricorrente sono state autorizzate dall'ICCAT e le è stato consentito l'acquisto di un contingente annuo di 3.200 tonnellate di tonno rosso ai fini delle sue attività di allevamento e ingrasso.

26. Nel corso della stagione di pesca 2008, la Commissione ha adottato il regolamento n. 530/2008, 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. A norma di tale regolamento la pesca di tonno rosso è stata vietata, a decorrere dal 16 giugno 2008, da parte di tonniere con reti a circuizione battenti bandiera della Grecia, della Francia, dell'Italia, di Cipro e di Malta, mentre lo è stata a decorrere dal 23 giugno 2008, da parte di tonniere con reti a circuizione battenti bandiera della Spagna. Pertanto, a Malta, il direttore per l'agricoltura e la pesca presso il Ministero per l'agricoltura (in prosieguo: il «direttore per l'agricoltura e la pesca») ha vietato alla ricorrente di acquistare ed importare tonno rosso ai fini della sua attività di allevamento e ingrasso. Il divieto imposto dal Direttore per l'agricoltura e la pesca riguardava non solo catture di tonno effettuate in acque comunitarie, ma anche quelle di tonno rosso effettuate fuori delle acque comunitarie da tonniere con reti a circuizione battenti bandiera di paesi terzi.

27. Sino al 16 giugno 2008, la ricorrente aveva acquistato 465.500 chilogrammi di tonno rosso ed avrebbe potuto acquistarne ancora 1.369.829 chilogrammi per raggiungere il contingente assegnatole. Per effetto del divieto di cui all'art. 3 del regolamento n. 530/2008, essa non poteva acquisire il restante contingente assegnato di tonno rosso nemmeno grazie allo scambio con pescatori di tonno rosso fuori della Comunità. Essa ha quindi

proposto dinanzi al giudice del rinvio un ricorso per risarcimento danni contro il direttore per l'agricoltura e la pesca.

la ricorrente, fondato sull'art. 1 del regolamento della Commissione 22 maggio 2008, n. 446, e sull'art. 2 del regolamento del Consiglio 20 dicembre 2002, n. 2371.

28. In tali circostanze il giudice del rinvio ha sospeso il procedimento con ordinanza 4 giugno 2009 e sottoposto alla Corte ai sensi dell'art. 234 CE le seguenti questioni pregiudiziali:

- «1. Se il regolamento della Commissione n. 530/2008 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, 2 e 3 del medesimo regolamento e non espone in modo chiaro la ratio di tali misure.
2. Se il regolamento della Commissione n. 530/2008 sia invalido, in quanto contrario all'art. 7, n. 1, del regolamento del Consiglio n. 2371/2002, poiché i suoi "considerando" non forniscono sufficienti indicazioni in ordine i) all'esistenza di una minaccia grave alla conservazione delle risorse acquatiche vive o dell'ecosistema marino determinata dalle attività di pesca, né in ordine ii) alla necessità di un intervento immediato.
3. Se il regolamento della Commissione n. 530/2008 sia invalido in quanto le misure adottate ledono il legittimo affidamento di operatori comunitari, quale
4. Se l'art. 3 del regolamento della Commissione n. 530/2008 sia invalido in quanto contrario al principio di proporzionalità nella parte in cui implica che i) 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 del regolamento della Commissione n. 530/2008, e ii) 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'art. 1 del regolamento della Commissione n. 530/2008, nemmeno qualora tali catture di tonno siano state effettuate conformemente ai contingenti stabiliti dalla Convenzione internazionale per la conservazione del tonno dell'Atlantico.
5. Se il regolamento della Commissione n. 530/2008 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 della Commissione n. 530/2008 sia invalido in quanto le misure adottate sono irragionevoli e comportano una discriminazione in base alla nazionalità, ai sensi dell'art. 12 del Trattato che istituisce la Comunità europea, 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 della Commissione n. 530/2008 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 della Commissione n. 530/2008 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 del Consiglio n. 2371/2002 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 della Commissione n. 530/2008 sia invalido in quanto basato sul regolamento del Consiglio n. 2371/2002.

10. Nel caso in cui la Corte di giustizia delle Comunità europee ritenesse valido il regolamento della Commissione n. 530/2008, 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».

IV — Procedimento dinanzi alla Corte

29. L'ordinanza di rinvio è pervenuta alla Corte il 17 giugno 2009. Nella fase scritta del procedimento hanno presentato osservazioni

la società AJD Tuna, i governi maltese, greco e italiano, nonché il Consiglio e la Commissione. All'udienza del 20 maggio 2010, i rappresentanti della società AJD Tuna, dei governi greco ed italiano nonché del Consiglio e della Commissione hanno presentato osservazioni orali e risposto ai quesiti della Corte.

di comprendere le ragioni di fatto alla base dell'adozione del regolamento in parola. L'obbligo di motivazione avrebbe dovuto essere tanto più rilevante, in quanto il regolamento n. 530/2008 contiene misure di emergenza che è possibile prendere solo in circostanze eccezionali. La Commissione avrebbe dovuto determinare con precisione la sussistenza di un grave rischio per la conservazione del tonno rosso e la necessità di un intervento immediato. Il solo riferimento all'esaurimento di contingenti non giustifica ad avviso di tali parti misure di emergenza.

V — Conclusioni delle parti

A — Prima e seconda questione

30. La prima e la seconda questione pregiudiziale si riferiscono al punto se il regolamento n. 530/2008 sia sufficientemente motivato.

31. *La società AJD Tuna* nonché *i governi maltese, greco ed italiano* sono del parere che il regolamento n. 530/2008 non è sufficientemente motivato. Nei «considerando» di tale regolamento sarebbero state menzionate le informazioni di cui disponeva la Commissione, senza però che le stesse fossero esattamente indicate o specificate. A causa di informazioni inesatte, le parti maggiormente interessate non avrebbero avuto la possibilità

32. *La Commissione* ritiene che il regolamento n. 530/2008 sia sufficientemente motivato ai sensi della giurisprudenza consolidata della Corte¹⁶. I «considerando» del regolamento contengono, secondo la Commissione, senza alcun dubbio i chiari motivi per cui ha sospeso anticipatamente la pesca del tonno rosso con reti a circuizione. Nei «considerando» dello stesso regolamento, è stato indicato proprio il fondamento normativo, cioè il rischio di superamento dei contingenti di pesca ed il mancato rispetto da parte degli Stati membri dell'obbligo di cui al regolamento n. 1559/2007. L'obbligo di motivazione non dovrebbe intendersi nel senso che occorre descrivere i dettagli di tutti i dati tecnici e scientifici presi in considerazione dalla Commissione. Inoltre tale obbligo di motivazione non dovrebbe compromettere la portata del procedimento ex art. 7, n. 1, del regolamento n. 2371/2002.

16 — La Commissione si riferisce con ciò alla sentenza 25 ottobre 2001, causa C-120/99, Italia/Consiglio (Racc. pag. I-7997, punti 28 e 29).

33. La Commissione sottolinea che il divieto di sbarco del tonno rosso conformemente all'art. 3 del regolamento n. 530/2008 si è reso necessario ai fini del rafforzamento del divieto di pesca con reti a circuizione. Ciononostante essa ammette che avrebbe potuto adottare la misura di divieto della pesca sia sul fondamento dell'art. 7, n. 1, del regolamento n. 2371/2002, sia sul fondamento dell'art. 26 del regolamento stesso. Indica che ha in un primo tempo avviato il procedimento per l'adozione di misure ex art. 26, n. 2, del regolamento n. 2371/2002, ha poi preso invece la decisione di adottare le misure di emergenza sul fondamento dell'art. 7, n. 1, del regolamento stesso.

34. Quanto alla prova della sussistenza di una grave minaccia, la Commissione deduce che nella presente causa deve procedere conformemente al principio di precauzione, menzionato all'art. 2 del regolamento n. 2371/2002, e quindi partendo dalla sussistenza di una minaccia o di un rischio, che per definizione non può essere una certezza.

B — Terza questione

35. Con la terza questione il giudice del rinvio chiede se il regolamento impugnato violi il legittimo affidamento di operatori ai quali sono stati assegnati contingenti per il 2008.

36. *La società AJD Tuna* pone l'accento sul fatto che, nel concludere dei contratti con pescatori, ha preso le mosse dai contingenti assegnati agli Stati membri. A suo parere la Commissione — con la sospensione inattesa della pesca del tonno rosso, pur non essendo ancora raggiunti i contingenti — ha violato il suo legittimo affidamento. Essa ritiene inoltre che la Commissione non abbia competenza per vietare l'attività di imprese riferentesi ad un periodo successivo al momento in cui sono state effettuate le catture.

37. *Il governo italiano* è del parere che, ove fossero state riscontrate le condizioni per l'applicazione dell'art. 7, n. 1, del regolamento n. 2371/2002, il legittimo affidamento non avrebbe potuto ostare alla validità del regolamento impugnato.

38. *La Commissione* sottolinea che la società AJD Tuna non ha mai ricevuto alcuna assicurazione che i pescatori con cui aveva concluso dei contratti avrebbero necessariamente catturato il quantitativo di tonno loro assegnato. Per di più vi sarebbe sempre stata la possibilità di sospendere la pesca del tonno rosso nel caso di esaurimento dei contingenti o di sussistenza di una grave minaccia per la conservazione delle risorse acquatiche. La Commissione enumera alcuni regolamenti che contengono misure siffatte.

C — *Quarta questione*

39. Con la quarta questione il giudice del rinvio chiede se il regolamento impugnato violi il principio di proporzionalità poiché, da un lato, vieta l'attività di sbarco o di messa in gabbia dei tonni a fini di ingrasso o di allevamento e ciò anche per le catture di tonni già avvenute prima del 16 giugno 2008 e, dall'altro, vieta tale attività anche relativamente alle tonniere che non figurano all'art. 1 del regolamento n. 530/2008 e benché le catture in parola siano state effettuate nell'osservanza dei contingenti stabiliti nella Convenzione per la conservazione dei tonnidi.

40. *La società AJD Tuna* è del parere che il regolamento impugnato non è conforme al principio di proporzionalità poiché non realizza un equilibrio tra l'esigenza di tutelare l'ambiente e l'esigenza che non deve ledersi in maniera eccessiva l'interesse degli operatori economici. Col regolamento impugnato la Commissione avrebbe perseguito solo gli interessi relativi alla tutela dell'ambiente, senza prendere in considerazione l'interesse degli operatori economici.

41. *I governi greco ed italiano* ritengono che la misura di divieto è sproporzionata riguardo all'obiettivo della conservazione dello stock di tonno rosso. Non sarebbe stata conforme al principio di proporzionalità anche per il fatto che i pescatori spagnoli possono effettuare catture ancora per sette giorni supplementari.

42. *La Commissione* sottolinea che il testo dell'art. 3 del regolamento n. 530/2008 non è del tutto esatto e che il regolamento in parola si riferisce solo alle catture *avvenute* dopo il 16 giugno 2008 o dopo il 23 giugno 2008. Un'interpretazione siffatta sarebbe ragionevole alla luce del contenuto delle altre disposizioni del regolamento stesso. La Commissione segnala inoltre che il divieto di cui all'art. 3 del regolamento n. 530/2008 si riferisce effettivamente anche alle tonniere battenti bandiera di Stati diversi da quelli menzionati agli artt. 1 e 2 del regolamento. A suo avviso il divieto in parola è conforme al principio di proporzionalità giacché essa era in possesso di informazioni secondo cui anche pescherecci di altri Stati avrebbero esaurito i loro contingenti e neanche questi ultimi avevano osservato le raccomandazioni dell'ICCAT.

D — *Quinta questione*

43. Con la quinta questione il giudice del rinvio chiede se il regolamento n. 530/2008 violi il principio di proporzionalità in quanto la Commissione non ha provato che le misure che intendeva adottare avrebbero contribuito alla ricostituzione dello stock di tonno.

44. *La società AJD Tuna* è d'avviso che il divieto di sbarco e di messa in gabbia dei tonni

rossi già catturati o catturati da tonniere battenti bandiera di Stati diversi da quelli figuranti all'art. 1 del regolamento impugnato, è influente ai fini della protezione dello stock di tonno rosso. La Commissione non avrebbe dimostrato che l'assenza del divieto contenuta nel regolamento impugnato avrebbe causato un serio pregiudizio per lo stock di tonno rosso.

45. *Il governo maltese* rileva che il divieto non ha influito sulla conservazione dello stock di tonno rosso, non incidendo sull'attività di pescatori operanti fuori della Comunità.

46. *La Commissione* richiama l'attenzione sul fatto che la ricostituzione dello stock di tonno rosso è garantita grazie ai sistemi TAC ed ai contingenti stabiliti dall'ICCAT. Provvedendo a che i contingenti non fossero superati nel 2008, essa doveva adottare una misura il cui effetto fosse la conservazione dello stock.

E — *Sesta questione*

47. Con la sesta questione il giudice del rinvio chiede in sostanza se il regolamento impugnato violi il divieto di discriminazione in base alla nazionalità in quanto prevede date diverse di inizio del divieto per le

tonniere spagnole e per le tonniere di altri Stati membri.

48. *La società AJD Tuna* ed il *governo greco* ritengono che la disparità tra le navi spagnole e quelle di altri Stati membri non è fondata. Siffatta disparità sarebbe stata ancor meno fondata sotto il profilo dell'urgenza delle misure della Commissione. Se il provvedimento era urgente e necessario per la protezione dello stock di tonno rosso, sarebbe stato ingiustificato consentire alle navi spagnole di continuare ad effettuare catture e sbarchi di tonno rosso ancora per una settimana supplementare.

49. *La Commissione* sottolinea che la situazione delle tonniere spagnole era diversa da quella delle tonniere di altri paesi membri quanto al numero delle navi in confronto al contingente assegnato alla Spagna. Rispetto alle tonniere spagnole non sarebbe esistito il rischio di esaurimento del contingente prima del 23 giugno 2008.

F — *Settima ed ottava questione*

50. Con la settima e l'ottava questione il giudice del rinvio chiede se siano stati violati l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ed il principio del

contraddittorio poiché alle parti interessate ed agli Stati membri non è stata data alcuna possibilità di presentare osservazioni scritte prima dell'adozione della decisione.

G — *Nona questione*

51. *La società AJD Tuna* ritiene che avrebbe dovuto essere sentita prima dell'adozione del regolamento impugnato, quindi la Commissione avrebbe violato il principio del contraddittorio e l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali.

52. Ad avviso del *governo italiano*, la Commissione avrebbe dovuto adottare le misure sul fondamento dell'art. 26 del regolamento n. 2371/2002, che include un sistema di informazione degli Stati membri. Ricorrendo al procedimento di cui all'art. 7, n. 1, di tale regolamento, la Commissione avrebbe violato l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali ed il principio del contraddittorio.

53. *La Commissione* ed il *Consiglio* sottolineano che l'art. 7, n. 1, del regolamento n. 2371/2002 non prevede la consultazione delle parti interessate. Essi affermano che l'art. 47 della Carta disciplina il diritto ad un giudice imparziale, non applicabile nella specie. L'art. 41 della Carta regola invece soltanto situazioni individuali.

54. Con tale questione il giudice del rinvio chiede se l'art. 7 del regolamento del Consiglio n. 2371/2002 non sia invalido per il motivo che è possibile adottare misure di emergenza senza che alle parti interessate ed agli Stati membri sia stata data la possibilità di presentare osservazioni scritte prima dell'adozione della decisione, ragion per cui sono stati violati il principio del contraddittorio ed i diritti fondamentali derivanti dalla Carta.

55. *La società AJD Tuna* è dell'opinione che avrebbe dovuto essere sentita prima dell'adozione del regolamento n. 530/2008 e che con l'art. 7 del regolamento del Consiglio n. 2371/2002, il quale non prevede una possibilità siffatta, sono stati violati il principio del contraddittorio nonché gli artt. 41 e 47 della Carta.

56. *La Commissione* ha riguardo a tale questione la stessa posizione assunta sulla settima e sull'ottava questione.

57. *Il Consiglio* afferma che l'art. 7, n. 2, del regolamento n. 2371/2002 non è invalido. È del parere che il principio del contraddittorio costituisce certamente un principio fondamentale del diritto comunitario, applicabile in tutti i procedimenti amministrativi, tuttavia l'esigenza di prendere in considerazione il contraddittorio non può essere trasposta

nell'ambito di un procedimento legislativo nel quale vengono emessi atti di portata generale.

VI — Valutazione dell'avvocato generale

H — Decima questione

58. Con la decima questione il giudice del rinvio chiede se si debba interpretare l'art. 3 del regolamento n. 530/2008 nel senso che vieta ai cittadini comunitari lo sbarco, la messa in gabbia a fini di ingrasso o di allevamento ed il trasbordo di tonno rosso, catturato da tonniere con reti a circuizione battenti bandiere di Stati terzi.

59. *La società AJD Tuna e la Commissione* ritengono che si debba interpretare il regolamento n. 530/2008 nel senso che il divieto si riferisce anche allo sbarco di catture di tonno rosso effettuate da navi battenti bandiera di uno Stato terzo.

60. *Il governo italiano*, per contro è, del parere che il divieto di cui al regolamento n. 530/2008 si riferisce solo al divieto relativo alle catture da parte delle flotte di Stati membri alle quali fa riferimento il regolamento stesso.

A — Introduzione

61. Si può inquadrare la causa in esame nel contesto della lotta per la conservazione del tonno rosso che è una specie vivente sempre più minacciata¹⁷. Nella scala della minaccia, il tonno rosso ricade nella categoria delle specie viventi gravemente minacciate¹⁸ e lo stock ad esso relativo è ad oggi venuto meno per circa l'85%¹⁹. A livello internazionale sono quindi in essere numerosi sforzi diretti alla conservazione di tale specie protetta, in special modo nel contesto dell'ICCAT. Ai fini della ricostituzione dello stock di tonno rosso, l'ICCAT ha previsto una progressiva riduzione del totale ammissibile di catture (*Total Allowable Catch* o TAC), restrizioni dell'attività di pesca in zone e periodi determinati,

17 — Sulla minaccia al tonno rosso v., ad esempio, la pubblicazione, uscita nel 1995, dell'Organizzazione per l'alimentazione e l'agricoltura «Examen de la situation mondiale des espèces de grands migrants et des stocks chevauchants», FAO document technique sur les pêches 337, 1995, pag. 36.

18 — V., ad esempio, la pubblicazione *Biodiversity: My Hotel in Action: A Guide to Sustainable Use of Biological Resources*, International Union for Conservation of Nature, Gland, 2008, pag. 64; Deere, C., *Net Gains: Linking Fisheries Management, International Trade and Sustainable Development*, IUCN, Washington, 2000, pag. 37. Cfr. anche Barnosky, A. D., *Heatstroke: Nature in an Age of Global Warming*, Island Press, Washington, 2009, pag. 50; Lévêque, C., *La biodiversité au quotidien: Le développement durable à l'épreuve des faits*, Éditions Quae, Versailles, 2008, pag. 173.

19 — Andrebbe aggiunto che in dottrina viene anche rilevato che il tonno rosso è manifestamente troppo sfruttato e che sarebbe stato necessario attuare una riduzione di almeno il 25% della mortalità di tale specie ittica. V. Markus, T., *European fisheries law: from promotion to management*, Europa Law Publishing, Groningen, 2009, pag. 13.

una nuova taglia minima per il tonno rosso, disposizioni in materia di pesca sportiva e ricreativa, misure di controllo e l'attuazione del programma internazionale di ispezione reciproca dell'ICCAT volto a garantire l'efficacia del piano di ricostituzione del tonno rosso²⁰. Nell'ambito dell'Organizzazione delle Nazioni Unite è stato inoltre proposto nel marzo di quest'anno che fosse introdotto il divieto assoluto del commercio internazionale dei tonni rossi, tuttavia tale proposta non è stata adottata.

62. Riguardo al grado elevato di minaccia del tonno rosso, anche l'Unione mira alla sua conservazione grazie all'adozione, col regolamento n. 1559/2007, di un piano pluriennale di ricostituzione del tonno rosso nell'Atlantico orientale e nel Mediterraneo. Il regolamento in parola prevede la riduzione annuale del totale ammissibile di catture²¹ e l'autorizzazione della pesca del tonno rosso solo dal 1° gennaio al 30 giugno²², contiene ad esempio anche disposizioni sulla taglia minima del tonno rosso, che è consentito catturare²³, nonché prevede misure di sorveglianza, tra le quali anche una dichiarazione obbligatoria

di cattura²⁴. I contingenti di pesca del tonno rosso per i singoli Stati membri sono fissati nell'Unione col regolamento n. 40/2008 ed allegati al regolamento n. 446/2008.

63. Nella presente causa vengono sollevate numerose questioni giuridiche relative alla validità del regolamento n. 530/2008 ed alla questione concernente l'interpretazione del regolamento stesso, ma anche la questione vertente sulla validità dell'art. 7 del regolamento n. 2371/2002. Più precisamente, in forza del primo regolamento, la Commissione ha vietato la pesca del tonno rosso da parte di tonniere con reti a circuizione della Grecia, della Francia, dell'Italia, di Cipro e di Malta a decorrere dal 16 giugno 2008, nonché della Spagna a decorrere dal 23 giugno 2008. Ha anche vietato lo sbarco, la messa in gabbia a fini di ingrasso o di allevamento ed il trasbordo del tonno rosso che sia stato catturato sia da navi degli Stati in parola, sia da navi di Stati terzi.

B — *Prima e seconda questione*

64. La prima e la seconda questione sollevate dal giudice del rinvio, che occorre esaminare congiuntamente a causa della loro

20 — V. terzo «considerando» del regolamento n. 1559/2007.

21 — V. art. 3 del regolamento n. 1559/2007.

22 — L'art. 5, nn. 1 e 2, del regolamento n. 1559/2007 vieta la pesca del tonno rosso nel periodo dal 1° luglio al 31 dicembre nell'Atlantico orientale e nel Mediterraneo per i grandi pescherecci con palangari pelagici di lunghezza superiore a 24 m, nonché con reti a circuizione.

23 — V. art. 7 del regolamento n. 1559/2007.

24 — V. art. 17 del regolamento n. 1559/2007.

connessione, si riferiscono a due problemi giuridici: da un lato, se l'art. 7, n. 1, del regolamento n. 2371/2002 sia il fondamento normativo pertinente per l'adozione del regolamento n. 530/2008, e dall'altro, se il regolamento n. 530/2008 sia adeguatamente motivato²⁵.

65. Occorre quindi anzitutto valutare se l'art. 7, n. 1, del regolamento n. 2371/2002 costituisca il fondamento normativo pertinente per l'adozione del regolamento n. 530/2008 e, poi, se il regolamento in parola sia adeguatamente motivato. In altre parole: occorre prima accertare se la Commissione abbia effettivamente constatato un grave rischio per la conservazione dello stock di tonno rosso per cui si è reso necessario vietare la pesca di tale specie ittica ex art. 7, n. 1, del regolamento n. 2371/2002. Occorre quindi — se la suddetta minaccia sussisteva effettivamente e se l'articolo menzionato costituisce il fondamento normativo appropriato — accertare se la Commissione abbia motivato adeguatamente il regolamento impugnato²⁶.

25 — Occorrerebbe aggiungere che la seconda questione verte sul punto se il regolamento n. 530/2008 sia stato adeguatamente motivato riguardo al fondamento normativo in essere (art. 7, n. 1, del regolamento n. 2371/2002). Tuttavia occorre valutare, prima del giudizio sull'adeguatezza della motivazione di tale regolamento, se l'art. 7, n. 1, del regolamento n. 2371/2002 sia un fondamento normativo pertinente per l'adozione del regolamento n. 530/2008.

26 — Si dovrebbe aggiungere in proposito che risulta dalla giurisprudenza che l'obbligo di motivazione di cui all'art. 253 CE va tenuto distinto dalla fondatezza della motivazione stessa che attiene alla legittimità della base dell'atto impugnato. V., in tal senso, sentenze 19 settembre 2002, causa C-113/00, Spagna/Commissione (Racc. pag. I-7601, punto 47), e 5 marzo 2009, causa C-479/07, Francia/Consiglio, punto 50.

1. Pertinenza dell'art. 7, n. 1, del regolamento n. 2371/2002 quale fondamento normativo del regolamento impugnato

66. Conformemente all'art. 7, n. 1, del regolamento n. 2371/2002, la Commissione può, su richiesta debitamente motivata di uno Stato membro o di propria iniziativa, decidere misure di emergenza se sono soddisfatti due presupposti: in primo luogo, 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, in secondo luogo, se tale rischio richiede un intervento immediato. Come sottolinea correttamente il governo maltese, il secondo presupposto per l'applicazione della disposizione in parola dipende dal primo: l'esigenza di un intervento immediato è la conseguenza di un grave rischio per la conservazione delle risorse acquatiche vive e, al contrario, qualora non sussista un siffatto grave rischio, non è necessario un intervento immediato.

67. I presupposti menzionati per l'applicazione dell'art. 7, n. 1, del regolamento n. 2371/2002 implicano che le misure adottate sul fondamento di tale norma sono eccezionali e urgenti e che sono legittimamente adottate in situazioni che necessitano la sospensione integrale delle attività di pesca, cioè laddove queste ultime possano determinare il sorgere di conseguenze irreparabili per determinate risorse acquatiche o per l'ecosistema marino. L'eccezionalità e l'urgenza di siffatte misure sono illustrate anche da regolamenti adottati sino ad oggi dalla Commissione sul fondamento di codesta disposizione. Così la Commissione ha adottato ad esempio, nel

2003, il regolamento (CE) 14 aprile 2003, n. 677, che stabilisce misure d'emergenza per la ricostituzione degli stock di merluzzo bianco nel Mar Baltico²⁷, con cui è stata totalmente vietata per un determinato periodo la pesca di tale specie, in quanto il relativo stock era minacciato a causa della pesca al traino [di merluzzi] di dimensioni inferiori a quelle autorizzate. Analogamente la Commissione ha adottato nel 2005 misure di emergenza sul fondamento dell'art. 7, n. 1, del regolamento n. 2371/2002 con cui ha integralmente vietato la pesca di acciughe in una zona determinata poiché informazioni scientifiche indicavano la necessità di provvedimenti urgenti per la protezione e la ricostituzione dello stock di acciuga in tale zona²⁸.

generali e di dati statistici, disponesse realmente della prova che sussisteva un grave rischio per la conservazione dello stock di tonno rosso per cui occorreva adottare misure di emergenza. Ai fini di tale valutazione, è necessario considerare che l'attuazione della politica agricola comune (inclusa la pesca) da parte della Commissione implica la valutazione di una complessa situazione economica e sociale. Pertanto il potere discrezionale che le spetta nell'esame del caso non riguarda esclusivamente la natura e la portata dei provvedimenti da adottare, ma anche in una certa misura l'accertamento dei dati di fatto; in tale contesto la Commissione può eventualmente fondarsi su accertamenti globali e dati statistici²⁹.

68. Nell'esaminare la pertinenza dell'art. 7, n. 1, del regolamento n. 2371/2002 quale fondamento normativo del regolamento n. 530/2008, occorre anzitutto stabilire se la Commissione, sulla base di accertamenti

69. Quanto all'ampiezza del margine di discrezionalità nell'esame del caso, occorre anche sottolineare che, secondo una costante giurisprudenza, quando il legislatore comunitario dispone di un ampio potere discrezionale — come nel settore dell'agricoltura,

27 — GU L 97 del 15 aprile 2003, pag. 31.

28 — Regolamento (CE) della Commissione 1° luglio 2005, n. 1037 recante misure di emergenza per la protezione e la ricostituzione dello stock di acciuga nella sottozona CIEM VIII (GU L 171 del 2 luglio 2005, pag. 24). Desidero aggiungere che la Commissione ad oggi non si è limitata ad adottare misure di divieto della pesca di una determinata specie, ma anche misure per la conservazione di ecosistemi marini, ad esempio, scogliere coralline. V. in proposito, ad esempio, il regolamento (CE) della Commissione 20 agosto 2003, n. 1475, sulla protezione delle scogliere coralline di acque profonde dagli effetti della pesca a strascico in una zona a nord-ovest della Scozia (GU L 211 del 21 agosto 2003, pag. 14) ed il regolamento (CE) della Commissione 16 febbraio 2004, n. 263, che proroga di sei mesi l'applicazione del regolamento (CE) n. 1475/2003 sulla protezione delle scogliere coralline di acque profonde dagli effetti della pesca a strascico in una zona a nord-ovest della Scozia (GU L 46 del 17 febbraio 2004, pag. 11).

29 — V., in tal senso, sentenze 29 febbraio 1996, causa C-122/94, Commissione/Consiglio (Racc. pag. I-881, punto 18), 19 febbraio 1998, causa C-4/96, NIFPO e Northern Ireland Fishermen's Federation (Racc. pag. I-681, punti 41 e 42), 5 ottobre 1999, causa C-179/95, Spagna/Consiglio (Racc. pag. I-6475, punto 29), 25 ottobre 2001, causa C-120/99, Italia/Consiglio (Racc. pag. I-7997, punto 44), e 2 luglio 2009, causa C-343/07, Bavaria e Bavaria Italia (Racc. pag. I-5491, punto 84). V. anche le mie conclusioni, presentate il 3 marzo 2009 nella causa C-34/08, Azienda Agricola Disarò Antonio e a. (Racc. pag. I-4023, paragrafo 47).

inclusa la pesca — 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 discrezionale³⁰. Tuttavia, anche in presenza di un potere discrezionale, il legislatore comunitario è tenuto a basare la sua scelta su criteri oggettivi e adeguati rispetto allo scopo perseguito dalla normativa di cui trattasi, tenendo conto di tutti gli elementi di fatto e dei dati tecnici e scientifici disponibili al momento dell'adozione dell'atto in questione³¹. Nell'esercizio del suo potere discrezionale, il legislatore comunitario deve tener pienamente conto degli interessi in gioco e, nell'ambito della valutazione degli ostacoli connessi alle varie misure possibili, egli deve verificare se, alla luce degli obiettivi perseguiti, la misura prescelta sia idonea a giustificare conseguenze economiche negative, anche considerevoli, per taluni operatori³².

70. Secondo dati accessibili al pubblico, presentati alla Corte dalla società AJD

Tuna³³, la flotta comunitaria avrebbe esaurito per il 2008 solo il 63,23% del contingente assegnato alla Comunità. Analogamente, sulla base di tali dati, gli Stati dell'area mediterranea che non sono paesi membri dell'UE³⁴ non avrebbero superato i rispettivi contingenti, ovvero li avrebbero superati solo per una percentuale ridotta³⁵.

71. Devesi tuttavia considerare — come ha correttamente sottolineato la Commissione in udienza — che tali dati sono solo provvisori. La Commissione ha indicato in udienza che quanto ai dati definitivi la Comunità ha esaurito per il 2008 il 92,3% del proprio contingente. Inoltre emerge dal rapporto dell'ICCAT³⁶ che la stima della maggior parte delle catture è stata condotta a partire dalle catture comunicate alle autorità ICCAT. Così nel rapporto ICCAT viene menzionato che il totale ammissibile di catture (TAC) per il tonno rosso è stato per il 2008 nell'Atlantico orientale e nel Mar Mediterraneo pari a 28 500 tonnellate³⁷. Le catture comunicate (*reported catch*) per il 2008 sono state pari in totale a 23 868 tonnellate, le catture stimate (*best catch estimate*) a 25 760 tonnellate³⁸. Le catture

30 — V., ad esempio, sentenze 12 luglio 2001, causa C-189/01, Jippes e a. (Racc. pag. I-5689, punto 80), 9 settembre 2004, causa C-304/01, Spagna/Commissione (Racc. pag. I-7655, punto 23), e 23 marzo 2006, causa C-535/03, Unitymark e North Sea Fishermen's Organisation (Racc. pag. I-2689, punto 55).

31 — V., ad esempio, sentenza 16 dicembre 2008, causa C-127/07, Arcelor Atlantique e Lorraine e a. (Racc. pag. I-9895, punto 58 e la giurisprudenza citata).

32 — V., in tal senso, ad esempio, sentenza 8 giugno 2010, causa C-58/08, Vodafone e a. (Racc. pag. I-4999, punto 53), e la sentenza Arcelor Atlantique e Lorraine e a., citata alla nota 31.

33 — Allegato 5 delle osservazioni scritte della società AJD Tuna: ICCAT Circular 1995/08.

34 — Così la Croazia avrebbe raggiunto riguardo alle catture comunicate all'ICCAT, il 98,91% del proprio contingente, il Marocco invece l'87,32%. V. allegato 5 delle osservazioni scritte della società AJD Tuna: ICCAT Circular 1995/08.

35 — La Tunisia avrebbe catturato il 107,20% rispetto al proprio contingente, la Libia invece il 105,58%.

36 — V. Report for biennial period, 2008-09, Part II (2009) — Vol. 2, accessibile su Internet, www.iccat.int/Documents/Bien-Rep/REP_EN_08-09_II_2.pdf.

37 — *Ibid.*, pag. 119.

38 — *Ibid.*, pag. 120.

comunicate e stimate sono quindi entrambe inferiori al TAC, ma in tali dati non sono incluse le catture illegali, non comunicate ed irregolari: inoltre le catture potenziali (*potential catch*) erano per il 2008 molto superiori al TAC (34 120 tonnellate)³⁹.

72. Sono d'avviso che la Commissione poteva riguardo ai dati menzionati adottare il regolamento n. 530/2008 sul fondamento dell'art. 7, n. 1, del regolamento n. 2371/2002, benché forse, all'atto dell'adozione del regolamento in parola, non disponesse di dati scientifici del tutto affidabili. Tale fondamento normativo è pertinente, da un lato, perché la Commissione dispone di un certo potere discrezionale, anche per l'accertamento dei dati⁴⁰, dall'altro perché, in occasione dell'adozione della misura di emergenza, si è basata sull'approccio precauzionale. Si deve infatti considerare che la Comunità, quando adotta misure intese a proteggere e conservare le risorse acquatiche vive, a garantirne uno sfruttamento sostenibi-

le e a ridurre al minimo l'impatto delle attività di pesca sui sistemi ecomarini, deve applicare l'approccio precauzionale⁴¹. L'approccio precauzionale di gestione della pesca significa che la mancanza di dati scientifici adeguati non deve giustificare il rinvio o la mancata adozione di misure di gestione per la conservazione delle specie bersaglio, delle specie associate o delle specie dipendenti, nonché delle specie non bersaglio e del relativo habitat⁴².

73. Sono pertanto del parere che l'art. 7, n. 1, del regolamento n. 2371/2002 costituisce il fondamento normativo pertinente del regolamento n. 530/2008.

2. Adeguatezza della motivazione del regolamento impugnato

74. Esaminerò in prosieguo la questione dell'adeguatezza della motivazione del regolamento n. 530/2008, nell'ambito della quale è necessario valutare se tale regolamento sia invalido in quanto non adeguatamente motivato. Occorre anzitutto chiarire al riguardo

39 — *Ibid.*, pag. 119. Si aggiunga che le catture potenziali si determinano in base alla capacità dei pescherecci; la dottrina sottolinea che a causa della sovraccapacità dei pescherecci (raffrontata ai contingenti assegnati), l'eccesso di catture costituisce il maggior problema della politica comune della pesca, v., in tal senso, Berg, A., *Implementing and Enforcing European Fisheries Law: The Implementation and the Enforcement of the Common Fisheries Policy in the Netherlands and in the United Kingdom*, Kluwer, Haag, 1999, pag. 38; Markus, T., *op. cit.* (nota 19, pag. 13). V. anche il libro verde «Riforma della politica comune della pesca». (COM(2009)163 def.), pag. 5, ove si rileva che gli stock europei sono già da più di un decennio oggetto di un eccesso di catture, mentre le flotte di pescherecci sono troppo numerose rispetto alle risorse di pesca disponibili.

40 — V. il paragrafo 68 delle presenti conclusioni.

41 — V. art. 2 del regolamento n. 2371/2002.

42 — V. art. 3, lett. i), del regolamento n. 2371/2002.

quale obbligo incomba alla Commissione nel motivare un regolamento con cui adotta misure di emergenza per la conservazione delle risorse acquatiche vive.

contesto e del complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia⁴⁶.

75. Secondo una costante giurisprudenza relativa all'art. 253 CE⁴³, la motivazione dev'essere adeguata alla natura dell'atto considerato e deve far apparire in forma chiara e non equivoca l'iter logico seguito dall'istituzione da cui promana l'atto, onde consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e permettere al giudice competente di esercitare il proprio sindacato⁴⁴. La necessità della motivazione dev'essere valutata in funzione delle circostanze del caso, in particolare del contenuto dell'atto, della natura dei motivi esposti e dell'interesse che i destinatari dell'atto o altre persone da questo riguardate direttamente e individualmente possano avere a ricevere spiegazioni⁴⁵. La motivazione non deve necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti, in quanto l'accertamento del se la motivazione di un atto soddisfi i requisiti di cui all'art. 253 CE va effettuato alla luce non solo del suo tenore, ma anche del suo

76. Oltre a ciò, dalla costante giurisprudenza risulta anche che la portata dell'obbligo di motivazione dipende dalla natura dell'atto di cui trattasi e, relativamente ad atti destinati ad un'applicazione generale, la motivazione può limitarsi ad 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 in particolare chiarito 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 natura tecnica operate⁴⁷.

77. Risulta quindi dalla giurisprudenza che la Commissione non era tenuta ad indicare nella motivazione del regolamento impugnato dati concreti riguardo all'esaurimento dello stock di tonno rosso.

78. Tale approccio è confermato anche dagli altri regolamenti adottati dalla Commissione sul fondamento dell'art. 7, n. 1, del

43 — Dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, trattati dell'art. 296, n. 2, TFUE.

44 — V., in tal senso, sentenze 5 ottobre 2000, causa C-288/96, Germania/Commissione (Racc. pag. I-8237, punto 82), e 19 ottobre 2000, cause riunite C-15/98 e C-105/99 (Racc. pag. I-8855, punto 65). In dottrina cfr. ad esempio Schwarze, J. 5 (ed.), EU-Kommentar, 2^a ed. Nomos, Baden-Baden, 2009, pag. 1919, punto 5 e seguenti.

45 — V., ad esempio, sentenza 25 ottobre 2001, causa C-120/99, Italia/Consiglio (Racc. pag. I-7997, punto 29).

46 — V., in tal senso, specialmente sentenze 29 febbraio 1996, causa C-56/93, Belgio/Commissione (Racc. pag. I-723, punto 86), 2 aprile 1998, causa C-367/95 P Commissione/Sytraval e Brink's France (Racc. pag. I-1719, punto 63), 7 marzo 2002, causa C-310/99, Italia/Commissione (Racc. pag. I-2289, punto 48), 12 dicembre 2002, causa C-5/01, Belgio/Commissione (Racc. pag. I-11991, punto 68), e 5 marzo 2009, causa C-479/07, Francia/Consiglio (non pubblicata nella Raccolta, punto 49).

47 — V., ad esempio, sentenze 7 novembre 2000, causa C-168/98, Lussemburgo/Commissione e Consiglio (Racc. pag. I-9131, punto 62), 9 settembre 2003, causa C-361/01 P, Kik (Racc. pag. I-8283, punto 102) e la sentenza Spagna/Commissione (punto 51), citata alla nota 30.

regolamento n. 2371/2002, ad esempio il regolamento n. 677/2003, che stabilisce misure d'emergenza per la ricostituzione degli stock di merluzzo bianco nel Mar Baltico⁴⁸, il regolamento (CE) della Commissione 1° luglio 2005, n. 1037 recante misure di emergenza per la protezione e la ricostituzione dello stock di acciuga nella sottozona CIEM VIII⁴⁹, il regolamento (CE) della Commissione 22 settembre 2005, n. 1539, che estende le misure di emergenza per la protezione e la ricostituzione dello stock di acciuga nella sottozona CIEM VIII⁵⁰, il regolamento (CE) della Commissione 20 agosto 2003, n. 1475, sulla protezione delle scogliere coralline di acque profonde dagli effetti della pesca a strascico in una zona a nord-ovest della Scozia⁵¹.

79. In nessuno di tali regolamenti la Commissione ha indicato dati concreti su un grave rischio per la conservazione di risorse acquatiche vive, benché emerga da tutti i regolamenti che essa si è basata sui dati medesimi. Non si può quindi concordare con la ricorrente nel procedimento di cui alla causa principale nel senso che la Commissione avrebbe dovuto indicare nel regolamento impugnato dati concreti riguardo ad un grave rischio per la conservazione dello stock di tonno.

80. Per di più — come ho già affermato nel paragrafo 72 delle presenti conclusioni — anche se non avesse disposto all'atto dell'adozione del regolamento n. 530/2008 di dati

secondo cui in assenza di misure di emergenza vi sarebbe stato un grave rischio per l'esaurimento dello stock in parola, la Commissione avrebbe comunque potuto emanare il regolamento in applicazione dell'approccio precauzionale.

81. Ritengo quindi che la Commissione abbia motivato adeguatamente il regolamento n. 530/2008.

C — Terza questione

82. Con la terza questione il giudice del rinvio chiede in sostanza se il regolamento n. 530/2008 sia invalido poiché lede il legittimo affidamento di soggetti come la ricorrente.

83. Secondo una costante giurisprudenza, la possibilità di invocare la tutela del legittimo affidamento è aperta a qualunque operatore economico nel quale un'istituzione abbia ingenerato fondate aspettative⁵². Costituiscono un esempio di tali assicurazioni, a prescindere dalla forma in cui vengono comunicate,

48 — Cit. alla nota 27.

49 — GU L 171 del 2 luglio 2005, pag. 24.

50 — GU L 247 del 23 settembre 2005, pag. 9.

51 — GU L 211 del 21 agosto 2003, pag. 14.

52 — V., in tal senso, ad esempio, sentenze 11 marzo 1987, causa 265/85, Van den Bergh en Jurgens/Commissione (Racc. pag. 1155, punto 44), 15 luglio 2004, cause riunite C-37/02 e C-38/02, Di Lenardo e Dilexport (Racc. pag. I-6911, punto 70), 10 marzo 2005, causa C-342/03, Spagna/Consiglio (Racc. pag. I-1975, punto 47), e 25 ottobre 2007, causa C-167/06 P, Kominou e a., punto 63.

informazioni precise, incondizionate e concordanti che promanano da fonti autorizzate ed affidabili⁵³. Pertanto nessuno può invocare una violazione di tale principio in mancanza di assicurazioni precise che l'istituzione gli abbia fornito⁵⁴. Un operatore economico prudente ed accorto, qualora sia in grado di prevedere l'adozione di un provvedimento comunitario idoneo a ledere i suoi interessi, non può invocare il beneficio di tale principio nel caso in cui detto provvedimento venga adottato⁵⁵.

adottare anche le misure per la disciplina e la sospensione temporanea delle attività di pesca ex art. 21 del regolamento n. 2847/93.

85. Occorre quindi a mio parere risolvere la terza questione nel senso che il regolamento n. 530/2008 non viola il legittimo affidamento di soggetti come la ricorrente.

84. Come sottolinea correttamente la Commissione, la AJD Tuna non ha ricevuto da quest'ultima alcuna assicurazione riguardo al punto che la pesca del tonno rosso da tonniere con reti a circuizione sarebbe stata autorizzata sino al 30 giugno 2008. Se si permettesse alla società AJD Tuna di invocare al riguardo — senza chiare assicurazioni della Commissione — il legittimo affidamento, la Commissione sarebbe di fatto nell'impossibilità di prendere qualsiasi misura intesa a sospendere provvisoriamente la pesca. Oltre alle misure di emergenza sul fondamento dell'art. 7 del regolamento n. 2371/2002 nonché dell'art. 26 del regolamento n. 2371/2002, si potrebbe ugualmente impedire alla Commissione di

D — Quarta e quinta questione

86. Con la quarta e con la quinta questione il giudice del rinvio chiede in sostanza se il regolamento n. 530/2008 sia conforme al principio di proporzionalità, per i seguenti due motivi:

- da un lato, perché nessun operatore della Comunità potrebbe effettuare lo sbarco o procedere alla messa in gabbia a fini di ingrasso o di allevamento di tonni e ciò anche per catture effettuate prima della data alla quale la pesca era sospesa dal regolamento n. 530/2008 e
- dall'altro, poiché nessun operatore della Comunità deve porre in essere tali attività relativamente a catture di tonni da

53 — V., in tal senso, ad esempio, sentenza Komninou e a. citata alla nota 52, punto 63.

54 — V., in tal senso, ad esempio, sentenze 24 novembre 2005, causa C-506/03, Germania/Commissione, punto 58, e 22 giugno 2006, cause riunite C-182/03 e C-217/03, Belgio e Forum 187/Commissione (Racc. pag. I-5479, punto 147) nonché la sentenza Komninou e a., citata alla nota 52 (punto 63).

55 — V., in tal senso, ad esempio, sentenze Van den Bergh en Jurgens/Commissione citata alla nota 52 (punto 44), sentenza 15 aprile 1997, causa C-22/94, Irish Farmers Association e a./Minister for Agriculture, Food and Forestry, Irlanda e Attorney General (Racc. pag. I-1809, punto 25), e sentenza Belgio e Forum 187/Commissione, citata alla nota 54 (punto 147).

parte di pescatori i cui pescherecci non battono bandiera di uno degli Stati membri, menzionati all'art. 1 del regolamento n. 530/2008.

87. Esaminerò in prosieguo entrambe le questioni riguardo alla violazione del principio di proporzionalità.

1. La proporzionalità del divieto di sbarco di tonni catturati prima dell'introduzione del divieto di pesca

88. Occorre dapprima esaminare se sia proporzionata una misura in virtù della quale nessun operatore della Comunità potrebbe effettuare lo sbarco o procedere alla messa in gabbia a fini di ingrasso o di allevamento di tonni, e ciò anche per i tonni catturati prima della data alla quale la pesca viene sospesa conformemente al regolamento n. 530/2008, per le navi con reti a circuizione battenti bandiera della Grecia, della Francia, dell'Italia, di Cipro e di Malta, quindi prima del 16 giugno 2008.

89. Si deve sottolineare quanto alla misura in parola che il regolamento n. 530/2008 dispone invero all'art. 3 che gli operatori della Comunità a decorrere dal 16 giugno 2008, ovvero dal 23 giugno 2008 (riguardo ai tonni catturati da tonniere spagnole con reti a

circuizione) non accettino 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. Con l'interpretazione testuale di tale articolo, si può infatti giungere alla conclusione che il divieto in parola si riferisce anche a catture di tonni effettuate prima del 16 o del 23 giugno 2008.

90. Tuttavia, ancora nelle osservazioni scritte, la Commissione ha asserito che in base all'interpretazione teleologica di tale articolo occorre pervenire alla conclusione che gli operatori della Comunità non accettano lo sbarco, la messa in gabbia a fini di ingrasso o di allevamento e il trasbordo di catture di tonno rosso, *effettuate* dopo il 16 o il 23 giugno 2008. Occorre leggere l'art. 3 del regolamento n. 530/2008 in combinato disposto con gli artt. 1 e 2 del regolamento stesso i quali vietano la pesca del tonno rosso a decorrere dal 16, ovvero dal 23 giugno 2008.

91. Dato che concordo con l'interpretazione teleologica dell'art. 3 del regolamento n. 530/2008 fatta valere dalla Commissione, ritengo che, circa il divieto dell'attività di sbarco delle catture di tonni, effettuate prima del 16 o del 23 giugno 2008, non si ponga la questione della conformità della misura in parola col principio di proporzionalità.

2. La proporzionalità del divieto di sbarco di catture di tonni, effettuate da tonniere che battono bandiera di Stati terzi

92. Più significativo è invece accertare se la misura di cui all'art. 3, n. 1, del regolamento n. 530/2008 sia sproporzionata, poiché nessun operatore della Comunità può procedere allo sbarco o alla messa in gabbia a fini di ingrasso o di allevamento ed al trasbordo (in prosieguo: «misura di divieto dello sbarco di tonni») relativamente alle catture di tonni effettuate da pescatori le cui tonniere non battono bandiera di uno degli Stati membri, menzionati all'art. 1 del regolamento n. 530/2008.

a) Criterio di valutazione

93. Si deve porre l'accento sul fatto che il principio di proporzionalità, che fa parte dei principi generali del diritto comunitario, richiede che gli atti delle istituzioni comunitarie non superino i limiti di quanto idoneo e necessario al conseguimento degli scopi legittimi perseguiti dalla normativa di cui trattasi, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta fra più misure appropriate, si deve ricorrere alla meno restrittiva e che

gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti⁵⁶.

94. Nell'ambito dell'esame della proporzionalità è quindi necessario prendere le mosse da una struttura di indagine su tre livelli con cui occorre stabilire, in primo luogo l'idoneità, in secondo luogo la necessità del provvedimento e, in terzo luogo la proporzionalità in senso stretto⁵⁷.

95. La Corte ha però dichiarato che, quando il legislatore comunitario dispone di un ampio potere discrezionale — come nel settore della politica agricola comune, inclusa la pesca — 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

56 — V., in tal senso, sentenze 11 giugno 2009, causa C-33/08, *Agrana Zucker* (Racc. pag. I-5035, punto 31), e 7 settembre 2006, causa C-310/04, *Spagna/Consiglio*, Racc. pag. I-7285, punto 97), sentenza *Jippes e a.* citata alla nota 30 (punto 81) nonché sentenze 5 ottobre 1994, cause riunite C-133/93, C-300/93, C-362/93, *Crispoltoni e a.* (Racc. pag. I-4863, punto 41), e 13 novembre 1990, causa C-331/88, *Fedesa e a.* (Racc. pag. I-4023, punto 13).

57 — Quanto a tale criterio su tre livelli per valutare il principio di proporzionalità, v., ad esempio le mie conclusioni, presentate il 21 gennaio 2010 per la causa *Agrana Zucker* (C-365/08, Racc. pag. I-4341, paragrafo 60). Riguardo alla struttura su tre livelli del principio di proporzionalità, v. in dottrina ad esempio *Simon, D.*, *Le contrôle de proportionnalité exercé par la Cour de Justice des Communautés Européennes*, *Petites affiches*, n. 46/2009, pag. 17, punto 20 e seguenti; de *Búrca, G.*, *The Principle of Proportionality and its Application in EC Law*, *Yearbook of European Law*, Vol. 13 (1993), pag. 113; *Van Gerven, W.*, *The Effect of Proportionality on the Actions of Member States of the European Community: National Viewpoints from Continental Europe*, v. *Ellis, E.*, *The Principle of Proportionality in the Laws of Europe*, Oxford e Portland, 1999, pag. 37.

i limiti del suo potere discrezionale⁵⁸. Considerato l'ampio potere discrezionale di cui dispone il legislatore comunitario in materia di politica agricola comune, secondo la Corte 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 provvedimento⁵⁹.

96. Come ho già sottolineato nelle conclusioni presentate nelle cause Azienda Agricola⁶⁰ e Agrana Zucker⁶¹ e come ha chiarito l'avvocato generale Sharpston nella causa Zuckerfabrik Jülich⁶², una siffatta valutazione restrittiva della proporzionalità di un provvedimento, limitatamente all'esame dell'idoneità del medesimo, non è convincente⁶³.

58 — V., ad esempio, sentenza Jippes e a. citata alla nota 30 (punto 80), Spagna/Commissione (punto 23) e Unifarm e North Sea Fishermen's Organisation (punto 55).

59 — V., ad esempio, sentenze Fedesa e a. citata alla nota 56 (punto 14) e Crispolti e a. (punto 42), e Jippes e a., citata alla nota 30 (punto 82), e 10 gennaio 2006 causa C-344/04, IATA e ELFAA (pag. 1-403, punto 80).

60 — V. le mie conclusioni nella causa Azienda Agricola Disarò Antonio e a. (citata alla nota 29, paragrafo 61).

61 — V. le mie conclusioni nella causa Agrana Zucker (citata alla nota 57, paragrafo 64).

62 — Conclusioni dell'avvocato generale E. Sharpston, presentate il 14 giugno 2007 nelle cause riunite Zuckerfabrik Jülich e a. (C-5/06 e da C-23/06 a C-36/06, Racc. pag. 1-3231, paragrafo 65).

63 — Va aggiunto che anche la Corte nella sentenza Vodafone e a. (citata alla nota 32, punti 51 e 71), nell'esaminare la validità di un regolamento comunitario malgrado l'ampio potere discrezionale del legislatore comunitario, ha seguito il metodo dell'esame sotto tre profili della proporzionalità poiché ha analizzato l'idoneità della misura (punti da 55 a 60), la sua necessità (punti da 61 a 68) e la proporzionalità in senso stretto (punto 69).

97. Quanto ai requisiti di idoneità, necessità e proporzionalità in senso stretto, essi non sono affatto espressione della graduazione di un medesimo concetto, piuttosto solo con la verifica della necessità e della proporzionalità in senso stretto si «istituisce un rapporto» tra lo scopo perseguito dal legislatore comunitario col provvedimento e i diritti dei singoli nella cui sfera esso interviene⁶⁴. Limitandosi alla verifica dell'idoneità di una misura, non si esamina la sua proporzionalità, ma si effettua solo un controllo obiettivo dell'esercizio del potere discrezionale da parte del legislatore comunitario⁶⁵.

98. Pertanto occorre muovere a mio avviso, anche nel settore della politica agricola comune, inclusa la pesca, dalla triplice struttura di verifica della proporzionalità; tuttavia è necessario limitare tale esame, a causa dell'ampio potere discrezionale del legislatore comunitario, al fatto se la misura sia manifestamente inidonea, manifestamente non necessaria o manifestamente non proporzionata in senso stretto⁶⁶. In tal modo, si rispetta la discrezionalità del legislatore comunitario riguardo a complesse decisioni politiche, economiche e

64 — V. le mie conclusioni nelle cause Azienda Agricola Disarò Antonio e a. (citata alla nota 29, paragrafo 63) e Agrana Zucker (citata alla nota 57, paragrafo 66).

65 — V. le mie conclusioni nelle cause Azienda Agricola Disarò Antonio e a. (citata alla nota 29, paragrafo 63) e Agrana Zucker (citata alla nota 57, punto 66).

66 — V. le mie conclusioni nelle cause Azienda Agricola Disarò Antonio e a. (citata alla nota 29, paragrafo 64) e Agrana Zucker (citata alla nota 57, paragrafo 70).

sociali e si impedisce che la Corte sostituiscasi tali decisioni col proprio giudizio.

se risponde realmente all'intento di raggiungerlo in modo (coerente) e sistematico⁶⁷. La misura è quindi manifestamente inidonea, se già *prima facie* non assicura il raggiungimento dell'obiettivo previsto ovvero se già *prima facie* non ne assicura il raggiungimento in maniera coerente e sistematica.

b) Valutazione della violazione del principio di proporzionalità

99. È anzitutto necessario definire quale sia l'obiettivo della misura controversa, consistente nel divieto di sbarco dei tonni. Come emerge dal decimo «considerando» del regolamento n. 530/2008, scopo del provvedimento è rafforzare l'efficacia delle misure destinate a scongiurare una grave minaccia per la conservazione dello stock di tonno rosso.

102. Ritengo che la misura del divieto di sbarco dei tonni ex art. 3, n. 1, del regolamento n. 530/2008 non sia, di per sé, manifestamente inidonea al raggiungimento dell'obiettivo di rafforzare l'efficacia delle misure destinate a scongiurare una grave minaccia per la conservazione dello stock di tonno rosso.

100. Occorre poi verificare se tale misura sia manifestamente inidonea, manifestamente non necessaria o manifestamente non proporzionata in senso stretto rispetto all'obiettivo perseguito di cui supra.

103. Tale misura della Comunità sarebbe stata di per sé manifestamente inidonea qualora fosse stato completamente escluso che avrebbe potuto incidere sulla pesca da parte di navi di Stati terzi. Va sottolineato in proposito che il legislatore comunitario dispone di un ampio potere discrezionale nel settore dell'agricoltura, inclusa la pesca; ciò corrisponde alla responsabilità politica attribuita al legislatore in rapporto all'organizzazione della politica

i) Verifica della manifesta inidoneità della misura

101. Conformemente alla giurisprudenza consolidata, una misura è idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito solo

67 — V., in tal senso, sentenze 6 marzo 2007, cause riunite C-338/04, C-359/04 e C-360/04, Placanica e a. (Racc. pag. I-1891, punti 53 e 58), 17 luglio 2008, causa C-500/06, Corporación Dermoestética (Racc. pag. I-5785, punti 39 e 40), e 10 marzo 2009 causa C-169/07, Hartlauer (Racc. pag. I-1721, punto 55), riferendosi invero al giudizio sulla proporzionalità di normative nazionali, tuttavia si possono applicare per analogia anche alla valutazione della proporzionalità di misure della Comunità. Cfr., ad esempio, anche le conclusioni dell'avvocato generale J. Kokott, presentate il 6 maggio 2010, nella causa C-499/08, Andersen (non ancora pubblicate nella Raccolta, paragrafo 57 e giurisprudenza citata).

agricola comune⁶⁸. Nell'ambito del suo potere discrezionale, la Commissione ha manifestamente ritenuto che la misura consistente nel divieto di sbarco dei tonni incidesse (o potesse incidere) anche sulla pesca da tonniere di Stati terzi, essendo possibile che — in assenza del divieto di sbarco — tonniere con reti a circuizione degli Stati cui non si riferisce il regolamento n. 530/2008 avrebbero iniziato ad effettuare catture di un maggior quantitativo di tonno per poi venderlo ad operatori della Comunità. Pertanto, ritengo che tale misura non sia di per sé manifestamente inidonea rispetto all'obiettivo perseguito di conservazione dello stock di tonno rosso.

con reti a circuizione battenti bandiera spagnola. Poiché le tonniere spagnole con reti a circuizione hanno potuto effettuare catture di tonni sette giorni più a lungo, anche il divieto di sbarco dei tonni è iniziato per esse sette giorni più tardi. Pertanto è a mio parere del tutto incoerente e non sistematico che pescatori all'ingrosso della Comunità per il periodo dal 16 giugno al 23 giugno 2008 non abbiano potuto acquistare tonni da tonniere con reti a circuizione di Stati terzi mentre potevano acquistarli senza limitazioni da tonniere spagnole con reti a circuizione. È in effetti possibile che, grazie all'ammissibilità della pesca per le navi spagnole, si sia veramente tradotto in realtà il timore menzionato nel precedente paragrafo di queste conclusioni, cioè che le navi spagnole abbiano avuto la possibilità di catturare un maggior quantitativo di tonno per poi venderlo a pescatori all'ingrosso di altri Stati membri. A causa di tale incoerenza la misura consistente nel divieto di sbarco, riferentesi a navi di Stati terzi, diviene di fatto senza oggetto e quindi manifestamente inidonea a raggiungere l'obiettivo.

104. Tuttavia è a mio avviso problematica la coerenza della misura del divieto di sbarco dei tonni di cui all'art. 3, n. 1, del regolamento n. 530/2008 in confronto alle misure consistenti nel divieto di sbarco di cui al n. 2 del medesimo articolo. Occorre considerare che il regolamento n. 530/2008, oltre al divieto di sbarco di tonni sul fondamento dell'art. 3, n. 1, contiene al n. 2 anche un analogo divieto di sbarco delle catture effettuate da tonniere

105. Pertanto la misura consistente nel divieto di sbarco dei tonni di cui all'art. 3 del regolamento n. 530/2008 è manifestamente inidonea al raggiungimento dell'obiettivo di rafforzare l'efficacia delle misure destinate a scongiurare una grave minaccia per la conservazione dello stock di tonno rosso.

68 — V. le mie conclusioni nella causa Azienda Agricola Disarò Antonio e a. (citate alla nota 29, paragrafo 37).

ii) Verifica se la misura sia manifestamente non necessaria

le tonniere di Stati terzi solo il 23 giugno 2008, come per le tonniere spagnole. Tuttavia, con ciò si sarebbe di nuovo introdotta una misura incoerente col divieto di sbarco dei tonni.

106. Nell'ipotesi in cui la Corte dichiara che la misura consistente nel divieto di sbarco dei tonni non è manifestamente inidonea al raggiungimento dell'obiettivo di rafforzare l'efficacia delle misure destinate a scongiurare una grave minaccia per la conservazione dello stock di tonno rosso, occorre verificare se la misura di divieto in parola manifestamente non fosse necessaria. La verifica della necessità deve essere, nei settori in cui il legislatore dispone di un potere discrezionale, invero limitata all'accertamento se tra più misure, appropriate rispetto all'obiettivo perseguito, *manifestamente* sussista un'altra misura meno onerosa per l'interesse o il diritto legalmente protetto di cui trattasi.

108. Sono quindi dell'opinione che non è possibile constatare che la misura consistente nel divieto di sbarco dei tonni ex art. 3, n. 1, del regolamento n. 530/2008 manifestamente non sia necessaria al raggiungimento dell'obiettivo di conservazione dello stock di tonno rosso.

iii) Verifica della manifesta non proporzionalità nel senso stretto della parola

107. A mio avviso non sussistono elementi per concludere che manifestamente sussiste un'altra misura meno onerosa per l'interesse o il diritto legalmente protetto di cui trattasi. Si potrebbe invero asserire che la misura consistente nel divieto di sbarco delle catture di tonni effettuate da tonniere con reti a circuizione di Stati terzi manifestamente non era necessaria al raggiungimento dell'obiettivo poiché sarebbe stato sufficiente, per raggiungere l'obiettivo stesso, che il divieto di sbarco dei tonni cominciasse ad entrare in vigore per

109. In subordine, nell'ipotesi in cui la Corte dichiara che la misura consistente nel divieto di sbarco dei tonni non è manifestamente inidonea e che non dichiara che è manifestamente non necessaria, occorre verificare ancora la proporzionalità in senso stretto, che significa la ponderazione tra gli interessi lesi degli operatori e l'interesse alla protezione dei tonni rossi. Ritengo che non sussistano elementi che potrebbero far sorgere dubbi sulla proporzionalità di tale misura in senso stretto. Sebbene gli operatori subiscano certamente danni economici a causa della misura consistente nel divieto di sbarco dei tonni, i vantaggi per la protezione del tonno rosso derivanti da tale divieto sono sicuramente prevalenti. Pertanto, qualora la Corte dichiara che la misura consistente nel divieto

di sbarco dei tonni non è manifestamente inidonea e non dichiararsi che è manifestamente non necessaria, tale misura, a mio avviso, non è manifestamente sproporzionata nel senso stretto della parola.

c) Conseguenze della violazione del principio di proporzionalità

111. Da ultimo si deve ancora esaminare quali conseguenze abbia la violazione del principio di proporzionalità sulla validità del regolamento n. 530/2008. Occorre anzitutto verificare se, a causa della violazione del principio di proporzionalità, sia invalido l'intero regolamento o solo l'art. 3 del medesimo.

iv) Conclusione

110. Occorre quindi considerare che l'art. 3 del regolamento n. 530/2008 non prevede che gli operatori della Comunità non possano procedere allo sbarco, alla messa in gabbia a fini di ingrasso o di allevamento ed al trasbordo delle catture di tonni rossi effettuate prima della data in cui è stata sospesa la pesca a norma del regolamento n. 530/2008, quindi riguardo a tale misura non si pone la questione della proporzionalità. Tuttavia non è conforme al principio di proporzionalità la misura di cui all'art. 3 del regolamento secondo cui gli operatori della Comunità non possono procedere allo sbarco, alla messa in gabbia a fini di ingrasso o di allevamento ed al trasbordo delle catture di tonni rossi effettuate da tonniere con reti a circuizione che non battono bandiera di uno degli Stati membri cui si riferisce il regolamento n. 530/2008.

112. Secondo una costante giurisprudenza, l'annullamento parziale di un atto comunitario è possibile solo se gli elementi di cui è chiesto l'annullamento siano separabili dal resto dell'atto⁶⁹. Inoltre il requisito della separabilità non è sufficiente, qualora in conseguenza di un annullamento parziale dell'atto si debba modificarne la sostanza⁷⁰.

113. Nella presente causa occorre constatare che l'art. 3 del regolamento n. 530/2008 è collocato in maniera tale che è possibile separarlo senza difficoltà dai restanti articoli del regolamento. Anche se tale articolo, che contiene

69 — Si tratta certo in proposito di giurisprudenza relativa ad un ricorso per annullamento, tuttavia è possibile trasporla per analogia nel contesto dell'analisi di una questione pregiudiziale vertente sulla validità di un atto comunitario; v., ad esempio, sentenza 10 dicembre 2002, causa C-29/99, Commissione/Consiglio (Racc. pag. I-11221, punti 45 e 46); 21 gennaio 2003, causa C-378/00, Commissione/Parlamento e Consiglio (Racc. pag. I-937, punto 30), e 30 settembre 2003, causa C-239/01, Germania/Commissione (Racc. pag. I-10333, punto 33).

70 — V., ad esempio, sentenza 31 marzo 1998, cause riunite C-68/94 e C-30/95, Francia/Commissione (Racc. pag. I-1375, punto 257) nonché le sentenze Commissione/Consiglio (punto 46) e Germania/Commissione (punto 34), citate alla nota 69.

la misura del divieto di sbarco dei tonni, viene annullato, il divieto di pesca di cui agli artt. 1 e 2 del regolamento stesso continua ad essere in vigore senza alcuna conseguenza.

114. Pertanto, a mio avviso, l'art. 3 del regolamento n. 530/2008 è invalido per violazione del principio di proporzionalità.

E — Sesta questione

115. Con la sesta questione il giudice del rinvio chiede in sostanza se il regolamento n. 530/2008 sia invalido poiché viola il principio del divieto di discriminazione in base alla nazionalità ai sensi dell'art. 12 CE, distinguendo tra le 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 tra le tonniere di tali sei Stati membri e le tonniere degli altri Stati membri⁷¹.

71 — Tra gli altri Stati europei si pensa anzitutto al Portogallo cui è stato attribuito sul fondamento dell'allegato del regolamento n. 446/2008 un contingente di 518,96 tonnellate; ai restanti Stati membri, cui si riferisce il regolamento n. 530/2008, è stato assegnato globalmente solo un contingente di 60 tonnellate.

1. Differenziazione tra le tonniere spagnole e le tonniere battenti bandiera della Grecia, dell'Italia, della Francia, di Cipro e di Malta

a) Questione della fondatezza della differenziazione tra le tonniere spagnole e le altre

116. Si deve dapprima esaminare la questione relativa alla fondatezza della differenziazione tra le tonniere spagnole con reti a circuizione, da un lato, e le tonniere con reti a circuizione battenti bandiera della Grecia, dell'Italia, della Francia, di Cipro e di Malta, dall'altro.

117. Come risulta da una costante giurisprudenza, 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 giustificato⁷².

118. La Commissione afferma nelle osservazioni scritte a sua difesa su tale questione, anzitutto che, quanto alle navi battenti bandiera

72 — V., ad esempio, sentenze 17 ottobre 1995, causa C-44/94, *Fishermen's Organisations e a.* (Racc. pag. I-3115, punto 46), 30 marzo 2006, causa C-87/03 e 100/03, *Spagna/Consiglio* (Racc. pag. I-2915, punto 48), 19 aprile 2007, causa C-134/04, *Spagna/Consiglio*, punto 28, e 8 novembre 2007, causa C-141/05, *Spagna/Consiglio* (Racc. pag. I-9485, punto 40).

della Spagna, non sussisteva discriminazione in quanto, in base alla valutazione del volume effettivo di cattura, non vi sarebbe stato alcun rischio che le navi spagnole superassero il contingente assegnato alla Spagna. La Commissione asserisce inoltre che la situazione oggettiva della flotta spagnola (numero delle navi rispetto al contingente assegnato alla Spagna) era diversa dalla situazione di altre flotte. La Commissione ha infine affermato in udienza che la situazione oggettiva della flotta spagnola era diversa, poiché la stagione della pesca inizierebbe in Spagna una settimana più tardi. Più precisamente, la maggior parte delle tonniere spagnole con reti a circuizione effettua le catture di tonno rosso intorno alle Isole Baleari dove il mare raggiunge la temperatura idonea alla pesca del tonno rosso una settimana più tardi che altrove⁷³.

119. Quanto alla differenziazione tra le tonniere spagnole con reti a circuizione e le altre tonniere cui si applica il regolamento n. 530/2008, la Commissione adduce dunque tre argomenti: in primo luogo, l'assenza di un concreto pericolo di esaurimento del contingente da parte delle tonniere spagnole con reti a circuizione, in secondo luogo, la situazione oggettivamente diversa delle tonniere spagnole con reti a circuizione, per cui non sarebbe stato in alcun caso possibile che tali tonniere esaurissero il proprio contingente ed in terzo luogo, la situazione oggettivamente diversa delle tonniere spagnole con reti a circuizione poiché esse effettuano catture in

acque che raggiungono la temperatura adeguata alla cattura di tonni una settimana più tardi.

120. Sono del parere che gli argomenti avanzati dalla Commissione non giustifichino un trattamento differenziato della flotta spagnola e delle altre nel caso di specie.

121. In primo luogo, la Commissione non ha fornito nelle osservazioni scritte e nella fase orale alcun dato da cui emergesse chiaramente che il contingente della flotta spagnola si sarebbe esaurito prevedibilmente solo il 23 giugno 2008 e non il 16 giugno 2008. La Commissione non ha presentato alcun dato che provasse come, nel periodo in cui è stato adottato il regolamento impugnato, il volume di cattura della flotta spagnola sino ad allora sarebbe stato inferiore al volume di cattura delle flotte dagli altri Stati membri. Al contrario, nelle osservazioni scritte della Commissione si indica addirittura che le catture delle tonniere spagnole con reti a circuizione nel periodo dal 27 maggio 2008 al 23 giugno 2008 sono state maggiori di quelle delle tonniere francesi con reti a circuizione⁷⁴. Certo, si afferma al riguardo che è *possibile* che le indicazioni sul volume di cattura della flotta francese non fossero corrette, dato che i sistemi satellitari di sorveglianza delle navi non sarebbero stati operativi per un certo periodo di

73 — La Commissione ha affermato nella fase orale che per la presenza del tonno rosso occorre una determinata temperatura del mare, cioè tra 17 e 24 °C.

74 — V. punto 35 nell'allegato 6 delle osservazioni scritte della Commissione.

tempo. Nonostante tale presunta irregolarità, non è però indicato quale fosse la valutazione effettiva del quantitativo di cattura della flotta francese in confronto alla flotta spagnola.

reti a circuizione battenti bandiera della Spagna e quelle battenti bandiera della Grecia, dell'Italia, della Francia, di Cipro e di Malta, non è obiettivamente fondata.

122. Inoltre, quanto alle concrete catture della flotta spagnola nel 2008 (in base a tutti i tipi di pesca, non solo con reti a circuizione), risulta dalla relazione ICCAT che le catture di tonno rosso, da parte della flotta spagnola nell'Atlantico orientale, sono state stimate in 2938 tonnellate e nel Mar Mediterraneo in 2465 tonnellate, per un totale di 5403 tonnellate⁷⁵. Ciò rappresenta il 99,3% del contingente, assegnato alla Spagna per il 2008, che ammontava a 5428,46 tonnellate. Stando ai dati provenienti da tale fonte, la Spagna si è quindi avvicinata al suo contingente, per quanto riguarda la stima delle catture, molto più della Francia e dell'Italia⁷⁶.

123. In assenza di dati concreti i quali dimostrino che non sussisteva alcun rischio che le tonniere spagnole con reti a circuizione raggiungessero ovvero superassero il contingente assegnato alla Spagna, sono del parere che la disparità di trattamento tra le tonniere con

124. Occorre verificare in secondo luogo se sia possibile affermare che in teoria non fosse possibile che le tonniere spagnole con reti a circuizione avrebbero raggiunto ovvero superato entro il 23 giugno 2008 il contingente assegnato alla Spagna. A mio avviso non si possono accogliere nemmeno tali asserzioni.

125. Da un lato, risulta dalle osservazioni scritte della Commissione che il contingente di ogni Stato membro è stato diviso per il numero delle navi a disposizione dello Stato membro. La Commissione afferma nelle osservazioni scritte che nella Comunità esistevano nel 2008 in totale 131 pescherecci con reti a circuizione di cui 1 cipriota, 4 maltesi, 6 spagnoli, 16 greci, 36 francesi e 68 italiani⁷⁷. A questo proposito la Commissione indica ad esempio che per 32 navi francesi, lunghe più di 24 metri, era fissato nel 2008 un contingente per singola nave da 110 a 120 tonnellate. Il singolo contingente per ognuna delle 68 navi italiane era fissato a 52 tonnellate. Il singolo contingente per ognuna delle 6 navi spagnole era stabilito tra 251 e 352 tonnellate. Da tali dati emerge che il rapporto tra il numero delle navi ed il contingente asse-

75 — V. Report for biennial period, 2008-09, Part II (2009) — Vol. 2, accessibile su Internet, www.iccat.int/Documents/Bien-Rep/REP_EN_08-09_II_2.pdf, str. 125 e 126 (BFT-Table 1. Estimated catches (t) of northern bluefin tuna (*Thunnus thynnus*) by major area, gear and flag).

76 — La stima delle catture per la Francia era nel 2008 per la zona dell'Atlantico di 253 tonnellate, per la zona del Mar Mediterraneo invece di 2670 tonnellate, globalmente quindi di 2923 tonnellate (v. *ibid.*), il che significa il 59,72% del contingente per la Francia, che era per il 2008, conformemente all'allegato del regolamento n. 446/2008, pari a 4894,19 tonnellate. La stima delle catture per l'Italia era (nel Mediterraneo) di 2234 tonnellate (v. *ibid.*), il che rappresenta il 53,67% del contingente per l'Italia che per il 2008 era pari, conformemente all'allegato del regolamento n. 446/2008, a 4162,71 tonnellate.

77 — V. punto 32 delle osservazioni scritte della Commissione.

gnato alla Spagna non può giustificare una disparità di trattamento tra le navi spagnole e le navi degli altri Stati membri, dato che il contingente in essere è diviso proporzionalmente per il numero delle navi di ogni singolo Stato membro. Inoltre, la stessa Commissione ha affermato nel settimo «considerando» del regolamento n. 530/2008 che «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»⁷⁸. Se quindi il contingente può essere superato da una singola tonniere con reti a circuizione, a mio parere non è possibile accogliere l'argomento che le tonniere spagnole con reti a circuizione non avrebbero potuto raggiungere il contingente assegnato.

effettuato con reti a circuizione⁸¹; il che implica che era previsto che le tonniere spagnole con reti a circuizione dovessero effettuare nel 2008 catture per circa 3800 tonnellate di tonno rosso (quindi il 70% della totalità del contingente spagnolo). Qualora le navi spagnole avessero catturato ogni giorno con una capacità analoga al periodo dal 27 maggio 2008 al 23 giugno 2008, il quantitativo di cattura avrebbe raggiunto le 3800 tonnellate in 10 o 11 settimane. Tenendo conto del fatto che la stagione di pesca in Spagna durava 25 settimane⁸², non si può affermare a mio avviso che in teoria non sarebbe stato possibile che le reti spagnole a circuizione potessero raggiungere i contingenti per il 2008.

126. Dall'altro lato, dalle osservazioni scritte della Commissione risulta anche che le navi spagnole hanno catturato, nel periodo tra il 27 maggio ed il 23 giugno 2008 (quindi nello spazio di 4 settimane), 1 404,427 tonnellate di tonno rosso⁷⁹. Ciò significa che le catture per una settimana sono pari in media a poco più di 351 tonnellate di tonno rosso. Il contingente di pesca del tonno era fissato per la Spagna per il 2008 a 5 428,46 tonnellate⁸⁰. Alla luce dei dati della Commissione, circa il 70% del totale della pesca di tonno rosso viene

127. In terzo luogo, la Commissione ha affermato nel corso della fase orale che la situazione oggettiva delle tonniere spagnole con reti a circuizione è diversa poiché le acque in cui le tonniere spagnole con reti a circuizione catturano il tonno rosso raggiungono la temperatura adeguata alla pesca una settimana più tardi. Ritengo che tale argomento non possa essere accolto. Se tale asserzione della Commissione fosse convincente, anche la stagione di pesca per il tonno rosso, come disciplinata dal regolamento n. 1559/2007, avrebbe dovuto durare in Spagna una settimana più a lungo che negli altri Stati membri⁸³. Se tale fattore fosse stato in realtà così rilevante per la pesca

78 — Il corsivo è mio.

79 — V. allegato 6 delle osservazioni scritte della Commissione.

80 — V. allegato del regolamento n. 446/2008.

81 — V. punto 31 delle osservazioni scritte della Commissione.

82 — Come emerge dall'allegato 6 delle osservazioni scritte dalla Commissione.

83 — L'art. 5, nn. 1 e 2, del regolamento n. 1559/2007 vieta la pesca del tonno rosso nel periodo dal 1° giugno al 31 dicembre nell'Atlantico orientale e nel Mediterraneo con palangari pelagici di lunghezza superiore a 24 m., nonché col cianciolio.

come sottolinea la Commissione, si sarebbe deciso già col regolamento n. 1559/2007 che la Spagna può catturare tonno rosso una settimana più a lungo che tutti gli altri Stati membri.

Cipro e di Malta, viola il principio del divieto di discriminazione.

b) Conseguenze della violazione del principio del divieto di discriminazione

128. Devo da ultimo porre ancora l'accento sul fatto che non è convincente affermare che sussiste un grave rischio per la conservazione dello stock di tonno rosso, ma al tempo stesso consentire alla Spagna la pesca ancora per una settimana supplementare proprio durante l'alta stagione di pesca. La Commissione ha valutato nell'ambito del suo potere discrezionale che sussiste realmente un grave rischio per la conservazione dello stock di tonno rosso. In ragione di tale constatazione, la Commissione avrebbe dovuto trattare tutti gli Stati membri, cui si riferisce il regolamento n. 530/2008, su un piede di parità. Se è veramente minacciato lo stock di una determinata specie di pesci, la stessa è minacciata per l'intera zona di pesca, indipendentemente dalla circostanza che taluni Stati membri non sembrano ancora avere esaurito il proprio contingente⁸⁴.

129. Sono pertanto dell'opinione che il regolamento n. 530/2008, a causa della disparità di trattamento tra le tonniere con reti a circuizione battenti bandiera della Spagna e le tonniere con reti a circuizione battenti bandiera della Grecia, dell'Italia, della Francia, di

130. Occorre ancora verificare quali conseguenze produca per la validità del regolamento n. 530/2008 la constatazione che tale regolamento viola il principio del divieto di discriminazione. Più esattamente, è necessario accertare se, a causa della violazione di tale principio, sia invalido l'intero regolamento o solo alcuni articoli del medesimo.

131. Secondo una costante giurisprudenza, l'annullamento parziale di un atto comunitario è possibile solo se gli elementi di cui è chiesto l'annullamento siano separabili dal resto dell'atto⁸⁵. Inoltre il requisito della separabilità non è sufficiente, qualora in conseguenza di un annullamento parziale dell'atto si debba modificarne la sostanza⁸⁶. Per la Corte devono quindi essere soddisfatte, ai fini di un annullamento parziale, due condizioni: la

84 — Ciò è dimostrato anche dalle misure, sino ad oggi prese, sul fondamento dell'art. 7, n. 1, del regolamento n. 3271/2002. V. le misure menzionate nel paragrafo 67 delle presenti conclusioni.

85 — Si tratta in proposito di giurisprudenza consolidata relativa ad un ricorso per annullamento, tuttavia è possibile trasporla per analogia nel contesto dell'analisi di una questione pregiudiziale vertente sulla validità di un atto comunitario; v., ad esempio, sentenze Commissione/Consiglio (punti 45 e 46), Commissione/Parlamento e Consiglio (punto 30), Germania/Commissione (punto 33), citate alla nota 69.

86 — V., ad esempio, Francia e a./Commissione (punto 257) nonché le sentenze Commissione/Consiglio (punto 46) e Germania/Commissione (punto 34), citate alla nota 69.

separabilità degli elementi che devono essere annullati ed il mantenimento della sostanza normativa dell'atto.

132. A mio parere la violazione del principio del divieto di discriminazione nella presente causa conduce anzitutto all'invalidità degli artt. 1 e 2 del regolamento n. 530/2008, dai quali consegue che le tonniere spagnole con reti a circuizione sono trattate più favorevolmente delle altre tonniere cui si riferisce tale regolamento. Gli artt. 1 e 2 del regolamento insieme considerati violano il principio del divieto di discriminazione, perciò è necessario annullarli.

133. Qualora la Corte, nell'ambito del giudizio di conformità al principio di proporzionalità (questione pregiudiziali quarta e quinta) non annullasse l'art. 3, occorrerebbe a mio avviso annullare tale articolo quale conseguenza dell'annullamento degli artt. 1 e 2 del regolamento n. 530/2008. La misura del divieto di sbarco dei tonni è infatti priva di senso se non sussiste il suo fondamento normativo, consistente nel divieto della pesca stessa del tonno⁸⁷. Poiché però io stessa ritengo che l'art. 3 del regolamento n. 530/2008 è invalido già a causa della violazione del principio di proporzionalità, occorre annullare solo gli artt. 1 e 2 di tale regolamento.

87 — V. paragrafi da 111 a 114 delle presenti conclusioni.

134. Ritengo pertanto che gli artt. 1 e 2 del regolamento n. 530/2008 siano invalidi a causa della violazione del principio del divieto di discriminazione in base alla nazionalità ai sensi dell'art. 12 CE.

2. Differenziazione tra le navi cui si riferisce il regolamento n. 530/2008 e le altre navi

135. Si deve esaminare anche la questione della fondatezza della differenziazione tra tonniere con reti a circuizione, cui si riferisce il regolamento n. 530/2008 (dunque quelle battenti bandiera della Grecia, dell'Italia, della Francia, di Cipro e di Malta nonché della Spagna) e tutte le altre tonniere con reti a circuizione⁸⁸.

136. La Commissione ha affermato nella fase orale che il Portogallo ed altri Stati membri non catturano il tonno rosso da tonniere con reti a circuizione, ma in altri modi, ed ha confermato che tutti gli Stati membri i quali catturano il tonno rosso da tonniere con reti a circuizione sono inclusi nel regolamento n. 530/2008.

88 — Dall'allegato del regolamento n. 446/2008 risulta che al Portogallo è stata assegnato un contingente di 518,96 tonnellate, per contro a tutti i rimanenti paesi membri (tranne quelli cui si riferisce il regolamento n. 530/2008) un contingente globale di 60 tonnellate.

137. Occorre quindi constatare che gli Stati membri ai quali non si riferisce il regolamento n. 530/2008 si trovavano in una situazione oggettivamente diversa dagli Stati membri ai quali si riferisce il regolamento in parola. Perciò il regolamento n. 530/2008 non viola sotto tale profilo il principio del divieto di discriminazione.

regolamento n. 2371/2002, che viola il principio di tutela giurisdizionale effettiva come garantito sul fondamento dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali ed il principio del contraddittorio quale principio generale di diritto comunitario.

F — *Settima, ottava e nona questione*

138. Con le questioni pregiudiziali settima, ottava e nona, che per analogia di problematica vanno esaminate congiuntamente, il giudice del rinvio chiede in sostanza:

- in primo luogo, se il regolamento n. 530/2008 sia invalido, in quanto all'atto della sua adozione, da un lato, non è stato preso in considerazione il principio di tutela giurisdizionale effettiva come garantito sul fondamento dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ed in quanto, dall'altro, non è stato osservato il principio del contraddittorio quale principio generale di diritto comunitario, poiché non è stata concessa agli interessati ed agli Stati membri alcuna possibilità di presentare osservazioni scritte prima dell'adozione del regolamento impugnato;
- in secondo luogo, se il regolamento n. 530/2008 sia invalido, poiché è stato adottato sul fondamento dell'art. 7 del

139. Specialmente quanto alla nona questione pregiudiziale, vorrei sottolineare che — come ha rilevato il Consiglio all'udienza — tale questione si riferisce invero solo alla validità dell'art. 7, n. 2, del regolamento n. 2371/2002, che non è rilevante nella presente causa. Tuttavia occorre intendere la questione del giudice del rinvio nel senso che tale giudice chiede se l'art. 7 del regolamento n. 2371/2002 sia in contrasto con i principi di tutela giurisdizionale effettiva e del contraddittorio poiché conferisce ad altri Stati membri il diritto di essere sentiti proprio solo quando il procedimento viene avviato su richiesta debitamente motivata di uno Stato membro, e non anche quando il procedimento è avviato su iniziativa della Commissione.

140. Occorre quindi verificare anzitutto se il regolamento n. 530/2008 violi i menzionati principi e successivamente se tali principi siano violati dall'art. 7 del regolamento n. 2371/2002 — in entrambi i casi sul presupposto che l'art. 7, n. 1, del regolamento n. 2371/2002 è il fondamento normativo pertinente per l'adozione del regolamento n. 530/2008.

1. Se il regolamento n. 530/2008 violi i principi di tutela giurisdizionale effettiva e del contraddittorio

a) Presunta violazione del principio di tutela giurisdizionale effettiva

141. Importa a titolo introduttivo richiamare l'attenzione sul fatto che, in base ad una giurisprudenza costante, il principio di tutela giurisdizionale effettiva costituisce un principio generale di diritto comunitario che deriva dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e che è stato sancito dagli artt. 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali⁸⁹, nonché dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000⁹⁰. Così l'art. 47, n. 1, della Carta dispone che ogni persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste in tale articolo.

89 — Sentenze 15 maggio 1986, causa 222/84, Johnston (Racc. pag. 1651, punti 18 e 19), 15 ottobre 1987, causa 222/86, Heylens e a. (Racc. pag. 4097, punto 14), 27 novembre 2001, causa C-424/99 Commissione/Austria (Racc. pag. I-9285, punto 45), 25 luglio 2002, causa C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores/Consiglio (Racc. pag. I-6677, punto 39), 19 giugno 2003, causa C-467/01, Eribrand (Racc. pag. I-6471, punto 61), 13 marzo 2007, causa C-432/05, Unibet (Racc. pag. I-2271, punto 37), 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).

90 — GU C 83 del 30 marzo 2010, pag. 389.

142. Non vedo come la circostanza che le parti interessate e gli Stati membri non abbiano avuto la possibilità di presentare osservazioni scritte prima dell'adozione del regolamento impugnato potrebbe violare il principio di tutela giurisdizionale effettiva. Tale principio si riferisce infatti alla tutela giurisdizionale dopo che l'atto sia stato già adottato. Siffatta tutela giurisdizionale è garantita sia agli Stati membri sia alle persone interessate (fisiche e giuridiche), in quanto tali soggetti possono impugnare, alle condizioni ex artt. 230, nn. 2 e 4, CE⁹¹, un atto del genere con un ricorso per annullamento, come anche un giudice nazionale in un procedimento dinanzi ad esso pendente può sottoporre alla Corte una questione pregiudiziale vertente sulla validità di un atto comunitario. Ritengo quindi che l'impossibilità di presentare osservazioni scritte nel procedimento di adozione del regolamento n. 530/2008 non abbia violato il principio di tutela giurisdizionale effettiva.

b) Presunta violazione del principio del contraddittorio

143. Nell'ambito della presunta violazione del principio del contraddittorio, occorre

91 — Dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona si tratta dell'art. 263, nn. 2 e 4, TFUE.

verificare se il regolamento n. 530/2008 violi tale principio, da un lato, nei confronti degli Stati membri e, dall'altro, delle parti interessate alle quali si riferisce l'art. 3 del regolamento stesso.

in materia di aiuti di Stato⁹⁴. Per contro un regolamento della Commissione è in linea di principio un atto normativo di portata generale nel cui procedimento di adozione la Commissione, dalla quale promana l'atto, non ha un obbligo generale di permettere alle parti interessate o agli Stati membri di essere sentiti sul regolamento stesso. Conformemente all'art. 249, n. 2, CE⁹⁵, il regolamento ha portata generale. Esso è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri.

i) Osservanza del principio del contraddittorio nei confronti degli Stati membri

144. Riguardo all'osservanza del principio del contraddittorio nei confronti degli Stati membri, risulta dalla giurisprudenza della Corte che tale principio si applica non soltanto agli amministrati, ma anche agli Stati membri; per quanto riguarda questi ultimi, il suddetto principio è stato riconosciuto nell'ambito di procedimenti avviati da un'istituzione comunitaria avverso lo Stato membro interessato⁹². Il principio del contraddittorio vale quindi solo quando un'istituzione comunitaria introduce un procedimento avverso uno Stato membro, ad esempio un procedimento a norma dell'art. 228 CE⁹³ o un procedimento

145. Oltre a ciò, è necessario considerare che il fondamento normativo sul quale è stato adottato il regolamento n. 530/2008 — cioè l'art. 7, n. 1, del regolamento n. 2371/2002 — prevede l'adozione di misure di emergenza su iniziativa della Commissione⁹⁶. Trattandosi

92 — V., ad esempio, sentenze 20 marzo 2003, causa C-3/00, Danimarca/Commissione (Racc. pag. I-2643, punto 46), e 13 settembre 2007, cause riunite C-439/05 P e C-454/05 P, Land Oberösterreich e Austria/Commissione (Racc. pag. I-7141, punto 36).

93 — Dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona si tratta dell'art. 258 TFUE.

94 — Così l'avvocato generale Sharpston, ad esempio nelle conclusioni presentate il 15 maggio 2007 nelle cause riunite C-439/05 P e C-454/05 P, Land Oberösterreich e Austria/Commissione (Racc. pag. I-7141, punto 79), afferma che tale principio si applica, tra l'altro, «alle cause in cui i diritti o gli interessi di un individuo possano essere pregiudicati da una procedura avviata nei suoi confronti da un'autorità, e nelle quali l'individuo deve poter rispondere agli elementi che l'autorità suggerisce di prendere in considerazione», e che «simili casi ricomprendono i procedimenti penali di tipo inquisitorio e molti procedimenti amministrativi — nell'ambito comunitario, per esempio, le indagini effettuate dalla Commissione nel settore della concorrenza o del dumping, o le procedure per inadempimento del Trattato ex art. 226 CE».

95 — Dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona si tratta dell'art. 288, n. 2, TFUE.

96 — Il procedimento è diverso se la misura è stata adottata su richiesta motivata di uno Stato membro. In tal caso lo Stato membro deve trasmettere, ex art. 7, n. 2, del regolamento n. 2371/2002, la richiesta al tempo stesso alla Commissione, agli altri Stati membri e ai consigli consultivi regionali interessati i quali possono presentare per iscritto le proprie osservazioni alla Commissione entro cinque giorni lavorativi dalla data di ricevimento della richiesta.

di misure di emergenza, la possibilità per gli Stati membri di pronunciarsi potrebbe prolungare, in maniera sproporzionata, l'adozione delle misure di emergenza e le misure stesse perderebbero il loro significato. Esse sono appunto caratterizzate dal fatto di essere adottate rapidamente e senza differimenti non necessari, elemento grazie al quale ne viene assicurata l'efficacia⁹⁷.

146. Sono perciò d'avviso che il regolamento n. 530/2008 non viola il principio del contraddittorio nei confronti degli Stati membri.

ii) Osservanza del principio del contraddittorio nei confronti delle altre parti interessate

147. Riguardo all'osservanza del principio del contraddittorio nei confronti delle altre parti interessate alle quali si riferisce l'art. 3

97 — Riguardo alla questione se il principio del contraddittorio sia violato dall'art. 7 del regolamento n. 2371/2002, v. paragrafo 153 e seguenti delle presenti conclusioni.

del regolamento n. 530/2008, si deve sottolineare che, secondo la costante giurisprudenza della Corte, il principio del contraddittorio si applica ad ogni procedimento che possa sfociare in una decisione di un'istituzione comunitaria che pregiudichi sensibilmente gli interessi di una persona⁹⁸. Come nel paragrafo 144 delle presenti conclusioni, anche a tale proposito si deve porre l'accento sul fatto che un regolamento della Commissione è in linea di principio un atto normativo di portata generale. A seconda del suo contenuto, esso può effettivamente costituire anche un atto normativo individuale, qualora si riveli che in realtà esso contiene una decisione o una serie di decisioni che riguardano i singoli direttamente ed individualmente⁹⁹. A mio avviso, il criterio dell'incidenza sul singolo non è soddisfatto nella presente causa, in quanto l'art. 3 del regolamento n. 530/2008 si riferisce in generale a tutti gli operatori della Comunità che potrebbero procedere allo sbarco, alla messa in gabbia a fini di ingrasso o di allevamento ed al trasbordo del tonno rosso¹⁰⁰. Pertanto non posso considerare il regolamento n. 530/2008 alla stregua di una decisione, bensì di un atto di portata generale nel cui ambito la

98 — V., ad esempio, sentenze 10 luglio 2001, causa C-315/99 P, *Ismeri Europa/Corte dei Conti* (Racc. pag. I-5281, punto 28), 2 dicembre 2009, causa C-89/08 P, *Commissione/Irlanda e a.* (Racc. pag. I-11245, punto 50), 17 dicembre 2009, causa C-197/09, *M/Agenzia europea dei medicinali* (Racc. pag. I-12033, punto 41).

99 — V. sentenza 15 luglio 1963, causa 25/62, *Plaumann* (Racc. pag. 199) in cui la Corte ha statuito che «chi non sia destinatario di una decisione può sostenere che questa lo riguarda individualmente soltanto qualora il provvedimento lo tocchi a causa di determinate qualità personali, ovvero di particolari circostanze atte a distinguerlo dalla generalità, e quindi lo identifichi alla stessa stregua dei destinatari».

100 — Ciò è stato affermato relativamente a proprietari italiani di tonniere con reti a circuizione anche dal Tribunale di primo grado (oggi Tribunale) nell'ordinanza 30 novembre 2009, cause riunite da T-313/08 a T-318/08 e da T-320/08 a T-328/08, *Veromar di Tuisco Alfio & Salvatore e a./Commissione*, in cui il ricorso per annullamento dei proprietari di tonniere in parola contro il regolamento n. 530/2008 è stato dichiarato irricevibile, in quanto essi non erano individualmente toccati dal medesimo. Nella sua argomentazione (punto 45), il Tribunale di primo grado ha sottolineato trattarsi, nel caso di specie del regolamento n. 530/2008, di un atto di portata generale.

Commissione non è tenuta a garantire, alle parti interessate ex art. 3 del regolamento in parola, il diritto di essere sentite.

misure di emergenza ex art. 7, n. 1, del regolamento n. 2371/2002, misure che devono essere adottate velocemente e senza differimenti non necessari, elemento grazie al quale ne viene assicurata l'efficacia.

148. È poi necessario aggiungere che dalla giurisprudenza risulta che, anche qualora il regolamento riguardasse direttamente ed individualmente gli interessati e questi potessero impugnarlo a norma dell'art. 230, n. 4, CE¹⁰¹, da tale disposizione non può desumersi automaticamente il diritto dei singoli di essere sentiti prima dell'adozione di tale atto¹⁰².

150. Ritengo pertanto che il regolamento n. 530/2008 non violi il principio del contraddittorio nei confronti delle altre parti interessate alle quali si riferisce l'art. 3 del regolamento stesso.

149. Occorre poi rilevare anche — analogamente al paragrafo 145 delle presenti conclusioni — che la possibilità di sentire tutte le parti interessate prolungherebbe ugualmente in maniera sproporzionata l'adozione di

2. Se l'art. 7 del regolamento n. 2371/2002 violi i principi di tutela giurisdizionale effettiva e del contraddittorio

151. A mio parere neanche l'art. 7 del regolamento n. 2371/2002 viola i principi di tutela giurisdizionale effettiva e del contraddittorio.

101 — Dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona trattasi dell'art. 263, n. 4, TFUE. Vorrei ulteriormente segnalare che l'art. 263, n. 4, TFUE ha parzialmente modificato i presupposti per la legittimazione attiva e che le persone fisiche o giuridiche possono proporre un ricorso, oltre che contro gli atti adottati nei loro confronti o che le riguardano direttamente ed individualmente, anche contro gli atti regolamentari che le riguardano direttamente e che non comportano misure di esecuzione. Circa la questione della legittimazione attiva dei singoli nell'ambito della politica comune della pesca (prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona), v., ad esempio, Markus, T., *op. cit.* (nota 19), pagg. 251 e seguenti.

102 — V., ad esempio, sentenza 14 ottobre 1999, causa C-104/97 P, Atlanta (Racc. pag. I-6983, punto 35).

a) Presunta violazione del principio di tutela giurisdizionale effettiva

152. Riguardo alla questione della violazione del principio di tutela giurisdizionale effettiva, vorrei rinviare all'argomentazione di cui ai paragrafi 141 e 142 delle presenti conclusioni.

Per gli stessi motivi ivi esposti, l'art. 7 del regolamento n. 2371/2002 non viola a mio parere il principio di tutela giurisdizionale effettiva.

di misure di emergenza per la conservazione delle risorse acquatiche vive e ne ridurrebbe sensibilmente l'efficacia.

b) Presunta violazione del principio del contraddittorio

153. Penso ugualmente che l'art. 7 del regolamento n. 2371/2002 non violi il principio del contraddittorio, ovvero il diritto delle parti interessate e degli Stati membri di essere sentiti.

155. Sul fondamento dell'art. 7, n. 1, del regolamento n. 2371/2002, la Commissione può adottare misure di emergenza per la conservazione delle risorse acquatiche vive su richiesta debitamente motivata di uno Stato membro o di propria iniziativa. Ex art. 7, n. 2, del regolamento n. 2371/2002, lo Stato membro trasmette la richiesta al tempo stesso alla Commissione, agli altri Stati membri e ai consigli consultivi regionali interessati, i quali possono presentare per iscritto le proprie osservazioni alla Commissione entro cinque giorni lavorativi dalla data di ricevimento della richiesta.

154. Riguardo al diritto delle altre parti interessate (persone fisiche e giuridiche) di essere sentite, vorrei rinviare ai paragrafi 145 e 149 delle presenti conclusioni. Se tutte le altre parti interessate (persone fisiche e giuridiche) avessero il diritto di essere sentite nel procedimento di adozione delle misure di emergenza, ciò prolungherebbe in maniera sproporzionata il procedimento di adozione

156. Quando la richiesta per l'emanazione di misure di emergenza è presentata da uno degli Stati membri, gli altri Stati membri possono quindi ex art. 7, n. 2, del regolamento n. 2371/2002 presentare osservazioni scritte. Per contro invece, qualora la Commissione adotti di propria iniziativa misure di emergenza, gli Stati membri non possono

trasmettere osservazioni scritte. Un dispositivo siffatto può *prima facie* apparire in realtà incoerente, tuttavia a mio parere il fatto che gli Stati membri non possano presentare osservazioni, se la Commissione adotta di propria iniziativa misure di emergenza, non viola il loro diritto di essere sentiti.

G — *Decima questione*

157. Va infatti considerato che, se uno Stato membro propone l'adozione di misure di emergenza, la Commissione non ne ha manifestamente avvertito la necessità, pertanto la posizione degli altri Stati membri può essere di ausilio nella formazione di un'opinione oggettiva ed al tempo stesso impedire che uno degli Stati membri possa abusare della possibilità di proporre l'adozione di misure di emergenza. Diversamente accade allorché le misure di emergenza sono adottate di propria iniziativa dalla Commissione. In tal caso, la necessità di misure di emergenza è talmente manifesta che è già stata percepita dalla Commissione, la quale ha la facoltà, in base ai dati di cui dispone, di adottare misure di emergenza.

159. La decima questione pregiudiziale viene sollevata solo in subordine, quindi non necessita che la Corte vi risponda qualora fosse annullato il regolamento n. 530/2008; ciononostante in prosieguo esaminerò la questione nell'ipotesi che la Corte non annulli tale regolamento.

160. Con la decima questione il giudice del rinvio chiede se, nel caso in cui la Corte constati la validità del regolamento n. 530/2008, occorra interpretarne l'art. 3, n. 1, nel senso che vieta agli operatori comunitari di procedere nelle acque e nei porti comunitari allo sbarco, alla messa in gabbia a fini di ingrasso o di allevamento ed al trasbordo delle 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 Stati terzi.

158. Opino pertanto che l'art. 7 del regolamento n. 2371/2002 non viola in alcun modo il principio del contraddittorio.

161. A mio parere occorre dare a tale questione una soluzione positiva.

162. Da un lato, un'interpretazione siffatta conferma il testo dell'art. 3, n. 1, del regolamento n. 530/2008, che parla in generale di «tonniere con reti a circuizione», e non invece espressamente di tonniere siffatte, battenti bandiera della Grecia, della Francia, dell'Italia, di Cipro e di Malta. Così tale disposizione è stata consapevolmente formulata in maniera diversa dall'art. 1, n. 1, del medesimo regolamento, ove vengono espressamente menzionati gli Stati membri ai quali si riferisce il regolamento stesso. L'art. 3, n. 1, del regolamento n. 530/2008 mostra in ciò chiaramente che si riferisce a *tutte* le tonniere e non solo alle tonniere degli Stati membri menzionati.

164. Per di più la Commissione ha confermato che l'art. 3, n. 1, del regolamento n. 530/2008 va interpretato nel senso che si riferisce al divieto di sbarco delle catture di tonni da tonniere con reti a circuizione di qualsivoglia paese, tranne la Spagna.

163. D'altro canto, ad un risultato siffatto si perviene anche grazie all'interpretazione sistematica della disposizione in parola. Diversamente dal n. 1 dell'art. 3 del regolamento n. 530/2008, che è formulato in maniera generale, il n. 2 si riferisce solo ad uno Stato membro, alla Spagna. Con un'interpretazione sistematica, si può quindi concludere che la Commissione — qualora avesse voluto che l'art. 3, n. 1, di tale regolamento si riferisse solo a determinati Stati membri — lo avrebbe affermato espressamente anche nel testo.

165. La decima questione pregiudiziale va quindi risolta a mio avviso dichiarando che l'art. 3, n. 1, del regolamento n. 530/2008 debba interpretarsi nel senso che vieta agli operatori comunitari di accettare lo sbarco, la messa in gabbia a fini di ingrasso o allevamento ed il trasbordo nelle acque e 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 Stati terzi i quali non sono membri della Comunità.

VII — Conclusioni

166. Considerando tutte le menzionate constatazioni, propongo alla Corte di dare le seguenti soluzioni alle questioni pregiudiziali sollevate dal Prim'Awla tal-Qorti Civili (Repubblica di Malta):

- «1) L'esame della pertinenza del fondamento normativo e della motivazione 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, non ha rivelato alcun elemento che possa incidere sulla validità del regolamento stesso.

- 2) Il regolamento n. 530/2008 non viola il legittimo affidamento di soggetti quale la ricorrente nel procedimento di cui alla causa principale.

- 3) L'art. 3 del regolamento n. 530/2008 è invalido per violazione del principio di proporzionalità.

- 4) Gli artt. 1 e 2 del regolamento n. 530/2008 sono invalidi per violazione del principio del divieto di discriminazione in base alla nazionalità ai sensi dell'art. 12 CE.

- 5) Il regolamento n. 530/2008 e l'art. 7 del regolamento n. 2371/2002 non violano i principi di tutela giurisdizionale effettiva e del contraddittorio».