

Blue growth:
misure di contemperamento tra l'economia blu e la tutela della spigola
«*dicentrarchus labrax*»

Trib. primo grado UE, Sez. I 10 marzo 2020, in causa T-251/18 - Valančius, pres. f.f.; Nihou, est. - International Forum for Sustainable Underwater Activities (IFSUA) c. Consiglio dell'Unione europea ed a.

Caccia e pesca - Pesca - Conservazione delle risorse biologiche marine - Regolamento (UE) 2018/120 - Misure relative alla pesca della spigola (*dicentrarchus labrax*) - Ricorso di annullamento proposto da un'associazione - Art. 263 TFUE - Atto regolamentare che non comporta misure di esecuzione - Incidenza diretta sui membri dell'associazione - Ricevibilità - Competenza dell'Unione per disciplinare la pesca ricreativa - Certezza del diritto - Tutela del legittimo affidamento - Parità di trattamento - Principio di non discriminazione - Proporzionalità - Principio di precauzione - Libertà di associazione e d'impresa.

*In ossequio all'intero quadro normativo delineato dal regolamento (UE) 2018/120 del Consiglio del 23 gennaio 2018, il quale prescrive, per l'annualità 2018, le possibilità di pesca per alcuni stock e gruppi di stock ittici, applicabili nelle acque dell'Unione europea e, per i pescherecci, in determinate acque non rientranti nell'area di competenza territoriale UE, modificativo del regolamento (UE) 2017/127, ed in conformità rispettivamente ai principi di legittimo affidamento, proporzionalità, di non discriminazione e di precauzione, si rileva relativamente allo stock ittico rappresentato dal «*dicentrarchus labrax*» (spigola) ed in specie per le misure di conservazione della ridetta riserva, che il differente regime di trattamento fra le varie forme di attività di pesca ricreativa, ivi inclusa quella subacquea, e di pesca commerciale, è insito nella propria rispettiva natura, la quale si allinea armoniosamente agli obiettivi perseguiti dalle linee di indirizzo della politica comune della pesca (PCP), diretti alla salvaguardia della predetta biodiversità all'interno del variegato ecosistema marino.*

(Omissis)

Sentenza

Fatti

1 La ricorrente, International Forum for Sustainable Underwater Activities (IFSUA), è un'associazione senza scopo di lucro di diritto spagnolo che riunisce circa 30 enti di diversi Stati membri dell'Unione europea. Tali enti sono costituiti, da un lato, da federazioni, associazioni e club sportivi, attivi nel campo delle attività subacquee e della pesca ricreativa marittima e, dall'altro, da imprese che producono o commercializzano attrezzature per la pesca subacquea.

2 La missione della ricorrente è di difendere gli interessi dei suoi membri nell'ambito della pratica delle attività subacquee nell'ambiente marino. È parimenti suo obiettivo quello di influenzare, attraverso la conoscenza e l'esperienza dei suoi membri, le normative nazionali e internazionali relative all'uso sostenibile dell'ambiente marino. Essa è peraltro membro permanente del Gruppo di lavoro per la valutazione della pesca ricreativa nell'ambito del Consiglio internazionale per l'esplorazione del mare (CIEM). Di natura scientifica e tecnica, quest'ultimo effettua valutazioni sulle specie ittiche, sui gruppi di specie e sulle attività di pesca. Esso emette pareri, fondati essenzialmente su criteri biologici, e formula raccomandazioni relative al livello delle catture o alle misure tecniche di accompagnamento.

3 Sul fondamento dell'articolo 43, paragrafo 3, TFUE e secondo le modalità previste nel regolamento (UE) n. 1380/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013 relativo alla politica comune della pesca, che modifica i regolamenti (CE) n. 1954/2003 e (CE) n. 1224/2009 del Consiglio e che abroga i regolamenti (CE) n. 2371/2002 e (CE) n. 639/2004 del Consiglio, nonché la decisione 2004/585/CE del Consiglio (G.U. 2013, L 354, pag. 22; in prosieguo: il «regolamento PCP»), il Consiglio dell'Unione europea procede ogni anno alla fissazione e alla ripartizione delle possibilità di pesca.

4 Il 23 gennaio 2018 il Consiglio ha adottato il regolamento (UE) 2018/120, che stabilisce, per il 2018, le possibilità di pesca per alcuni stock ittici e gruppi di stock ittici, applicabili nelle acque dell'Unione e, per i pescherecci dell'Unione, in determinate acque non dell'Unione e che modifica il regolamento (UE) 2017/127 (G.U. 2018, L 27, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento impugnato»).

5 L'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento impugnato, che riguarda l'ambito di applicazione di tale regolamento, prevede che esso si applichi alla pesca ricreativa nei casi in cui vi viene fatto espresso riferimento nelle pertinenti disposizioni.

6 L'articolo 3, lettera b), del regolamento impugnato definisce la pesca ricreativa come le «attività di pesca non commerciale che sfruttano le risorse biologiche marine per fini ricreativi, turistici o sportivi».

7 L'articolo 9, paragrafi da 1 a 3, del regolamento impugnato stabilisce le misure applicabili alla pesca commerciale della spigola.

8 L'articolo 9, paragrafi 4 e 5, del regolamento impugnato disciplina la pesca ricreativa della spigola in due zone.

9 A nord, la prima zona di cui al summenzionato punto 8 comprende le zone statistiche individuate e definite dal CIEM (in prosieguo: le «divisioni CIEM») come le divisioni CIEM 4b, 4c e da 7a a 7k, corrispondenti al Mare del Nord centrale e meridionale, al Mare d'Irlanda, all'Irlanda occidentale, al Porcupine Bank, alla Manica, al Canale di Bristol, al Mar Celtico e al sud-ovest dell'Irlanda (in prosieguo: la «prima zona»).

10 Nella prima zona, ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 4, del regolamento impugnato, sono autorizzate come pesca ricreativa unicamente attività di pesca di cattura e rilascio della spigola (in prosieguo: la «cattura e rilascio»). Ai pescatori dediti alla pesca ricreativa è quindi vietato detenere a bordo, trasferire, trasbordare o sbarcare catture di spigola effettuate nella zona suddetta.

11 Ubicata ad ovest, la seconda zona di cui al summenzionato punto 8 comprende le divisioni CIEM 8a e 8b, che corrispondono a una parte del golfo di Biscaglia (in prosieguo: la «seconda zona»).

12 Nella seconda zona, i pescatori dediti alla pesca ricreativa possono conservare spigole, ma il numero di esemplari è limitato a tre al giorno per pescatore, ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 5, del regolamento impugnato.

Procedimento e conclusioni delle parti

13 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 23 aprile 2018, la ricorrente ha proposto il presente ricorso.

14 Con atto separato depositato il 7 giugno 2018, la ricorrente ha presentato una domanda di provvedimenti provvisori al fine di ottenere la sospensione dell'applicazione dell'articolo 2, paragrafo 2, e dell'articolo 9, paragrafi 4 e 5, del regolamento impugnato. Con ordinanza del 20 agosto 2018, IFSUA/Consiglio (T-251/18 R, non pubblicata, EU:T:2018:516), il presidente del Tribunale ha respinto la domanda di provvedimenti provvisori e ha riservato le spese.

15 Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 10 agosto 2018, la Commissione europea ha chiesto di intervenire a sostegno delle conclusioni del Consiglio. Con decisione del 17 settembre 2018 il presidente della Prima Sezione del Tribunale ha autorizzato tale intervento. L'interveniente ha depositato la sua memoria e le parti principali hanno presentato le loro osservazioni su quest'ultima entro i termini impartiti.

16 Con una misura di organizzazione del procedimento, basata sull'articolo 89, paragrafo 3, del suo regolamento di procedura, il Tribunale ha formulato quesiti scritti alla ricorrente e ha invitato le altre parti a presentare le loro osservazioni sulle risposte della ricorrente.

17 Le parti sono state sentite nelle loro difese orali durante l'udienza del 16 ottobre 2019.

18 La ricorrente conclude che il Tribunale voglia:

- annullare l'articolo 2, paragrafo 2, e l'articolo 9, paragrafi 4 e 5, del regolamento impugnato;
- annullare i considerando del medesimo regolamento relativi a tali disposizioni.

19 Nelle sue osservazioni sulla memoria d'intervento, la ricorrente ha rinunciato ad impugnare l'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento impugnato.

20 All'udienza, la ricorrente ha precisato che il ricorso non era diretto avverso i considerando del regolamento impugnato, contrariamente a quanto affermato al secondo comma della prima pagina del ricorso, circostanza di cui è stato dato atto nel verbale dell'udienza.

21 Il Consiglio chiede che il Tribunale voglia:

- respingere il ricorso in quanto parzialmente irricevibile e, quanto al resto, infondato;
- condannare la ricorrente alle spese.

22 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:

- respingere il ricorso in quanto irricevibile o infondato;
- condannare la ricorrente alle spese.

In diritto

23 Innanzitutto, occorre rilevare che, nel corso del procedimento dinanzi al Tribunale, la ricorrente ha rinunciato alle sue domande nella misura in cui esse erano dirette, da un lato, contro l'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento impugnato e, dall'altro, contro i considerando del regolamento impugnato relativi all'articolo 2, paragrafo 2, e all'articolo 9, paragrafi 4 e 5, del medesimo regolamento, cosicché non è necessario statuire su tali capi di domanda.

Sulla ricevibilità

Sulla separabilità delle disposizioni impuginate

24 Secondo la Commissione, il ricorso è irricevibile in quanto volto all'annullamento parziale del regolamento impugnato. Contrariamente a quanto richiesto dalla giurisprudenza, infatti, l'articolo 9, paragrafi 4 e 5, del suddetto regolamento, di cui la ricorrente chiede l'annullamento (in prosieguo: le «disposizioni impuginate») non potrebbe essere separato dal resto del regolamento impugnato.

25 A siffatto riguardo, benché, in quanto interveniente, la Commissione non possa, in applicazione dell'articolo 142, paragrafo 3, del regolamento di procedura, sollevare un'eccezione di irricevibilità di sua propria iniziativa (v., in tal senso, sentenza del 20 giugno 2019, a&o hostel and hotel Berlin/Commissione, T-578/17, non pubblicata, EU:T:2019:437, punto 36), il Tribunale deve, in ogni caso, esaminare la questione in discussione, giacché la ricevibilità del ricorso attiene all'ordine pubblico (v., in tal senso, ordinanza del 25 gennaio 2017, Internacional de Productos Metálicos/Commissione, T-217/16, non pubblicata,

EU:T:2017:37, punto 24, e sentenza del 20 giugno 2019, a&co hostel and hotel Berlin/Commissione, T-578/17, non pubblicata, EU:T:2019:437, punto 36).

26 A tale riguardo, occorre tener presente che il giudice dell'Unione può disporre l'annullamento parziale di un atto di diritto dell'Unione solo se gli elementi di cui è chiesto l'annullamento siano separabili dal resto dell'atto medesimo. Tale ipotesi non ricorre segnatamente quando l'annullamento parziale di un atto dell'Unione produrrebbe l'effetto di modificare la sostanza dell'atto medesimo (v. sentenza del 27 giugno 2006, Parlamento/Consiglio, C-540/03, EU:C:2006:429, punti 27 e 28 e giurisprudenza citata).

27 Nel caso di specie, le disposizioni impugnate riguardano un oggetto specifico, vale a dire la pesca ricreativa della spigola in zone determinate, e si differenziano, sotto tale profilo, dalle altre disposizioni del regolamento impugnato, in particolare da quelle che, contenute nell'articolo 9, paragrafi da 1 a 3, del medesimo regolamento, riguardano la pesca commerciale che interessa succitato pesce, per quanto dette ultime disposizioni si riferiscano alle stesse zone geografiche.

28 In altri termini, l'annullamento delle disposizioni impugnate, come richiesto dalla ricorrente, non inciderebbe, se tale richiesta fosse accolta dal Tribunale, sulla sostanza delle altre disposizioni del regolamento impugnato non contemplate dal ricorso, in particolare l'articolo 9, paragrafi da 1 a 3, del medesimo regolamento, poiché le restrizioni imposte alla pesca commerciale della spigola, che sono oggetto di queste ultime disposizioni, non ne sarebbero interessate.

29 Di conseguenza, occorre considerare che le disposizioni impugnate sono separabili dalle altre disposizioni del regolamento impugnato e che la domanda di annullamento parziale di tale regolamento è ricevibile.

Sulla legittimazione ad agire

30 Secondo il Consiglio e la Commissione, il ricorso deve essere respinto in quanto irricevibile, poiché la ricorrente non soddisferebbe le condizioni di cui all'articolo 263, quarto comma, TFUE per la presentazione di un ricorso da parte di una persona fisica o giuridica.

31 Innanzitutto, si deve ricordare che, ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, «[q]ualsiasi persona fisica o giuridica può proporre, alle condizioni previste al primo e secondo comma, un ricorso contro gli atti adottati nei suoi confronti o che la riguardano direttamente e individualmente, e contro gli atti regolamentari che la riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura d'esecuzione».

32 La ricorrente sostiene che la sua situazione corrisponde a quella descritta nell'ultima ipotesi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, poiché, a suo avviso, le disposizioni impugnate sono di natura regolamentare, non comportano misure di esecuzione e riguardano direttamente i suoi membri.

33 Al riguardo, in primo luogo, occorre rilevare che, come riconosciuto da tutte le parti del procedimento, le disposizioni impugnate hanno carattere regolamentare ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, ultima parte di frase, TFUE.

34 La nozione di atto regolamentare ai sensi di tale disposizione copre infatti qualsiasi atto di portata generale ad eccezione degli atti legislativi (sentenza del 3 ottobre 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e altri contro Parlamento e Consiglio, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punti 60 e 61).

35 Orbene, da un lato, le disposizioni impugnate hanno portata generale in quanto si applicano a situazioni oggettivamente determinate e producono effetti giuridici nei confronti di categorie di persone considerate in modo generale e astratto.

36 D'altro lato, le disposizioni impugnate non sono di natura legislativa, giacché, come il regolamento impugnato che le contiene, si basano sull'articolo 43, paragrafo 3, TFUE e sono state adottate dal Consiglio su proposta della Commissione, senza l'intervento del Parlamento europeo, secondo una procedura che non è una procedura legislativa (ordinanza del 10 febbraio 2017, Acerga/Consiglio, T-153/16, non pubblicata, EU:T:2017:73, punto 33).

37 In secondo luogo, si deve osservare, come concordano le parti del procedimento, che le disposizioni impugnate stabiliscono esse stesse le restrizioni applicabili alla pesca ricreativa della spigola nelle due zone in discussione e producono quindi i loro effetti, in particolare per quanto riguarda i pescatori dediti alla pesca ricreativa, senza che siano necessarie misure di esecuzione né a livello dell'Unione né a livello degli Stati membri.

38 In terzo luogo, le disposizioni impugnate riguardano direttamente alcuni membri della ricorrente, vale a dire, in primo luogo, la Fédération nautique de pêche sportive en apnée (FNPSA), in secondo luogo, la Fédération de la chasse sous-marine passion (FCSMP) e, in terzo luogo, la Emerald Water Normandie Spearfishing.

39 La FNPSA, infatti, è un'associazione senza scopo di lucro con sede a Pau (Pirenei Atlantici, Francia) che ha per oggetto, come indicato nel suo statuto, la promozione, l'organizzazione e lo sviluppo dell'attività di pesca sportiva in apnea, l'osservazione, la conoscenza, la difesa e il ripristino dell'ambiente marino. I membri di detta associazione sono entità e persone fisiche titolari di una licenza che conferisce il diritto di praticare la pesca sportiva in apnea. La FNPSA include quindi, fra i suoi membri, persone che praticano la pesca subacquea.

40 Quanto ad essa, anche la FCSMP è un'associazione senza scopo di lucro, con sede ad Ollioules (Var, Francia) e che riunisce i pescatori subacquei, come indicato nel suo statuto. Detta associazione si propone segnatamente di difendere la sostenibilità della caccia subacquea ricreativa come patrimonio culturale e sportivo, la libertà di accesso e di pratica per il maggior numero di persone, e in particolare i giovani, e la parità di trattamento con altri tipi di pesca.

41 Per quanto riguarda la Emerald Water Normandie Spearfishing, si tratta di un'associazione il cui scopo è quello di promuovere la pesca subacquea a livello locale o regionale, o persino nazionale, sotto forma di campagne di informazione attraverso tutte le modalità e tipi di media, di organizzazione di concorsi ed eventi, nonché attraverso qualsiasi altro mezzo

legale che possa essere messo a disposizione. Essa ha sede a Le Havre (Senna Marittima, Francia) e ha come membri attivi persone di almeno 16 anni che hanno fornito un certificato medico attestante l'assenza di controindicazioni alla pratica dell'apnea e della pesca subacquea.

42 La Commissione sostiene che i pescatori membri di queste tre associazioni non sono attivi nelle zone geografiche interessate dalle disposizioni impugnate, il che, a suo avviso, dovrebbe comportare l'irricevibilità del ricorso.

43 A tal proposito, occorre ricordare che, come esposto ai precedenti punti da 8 a 11, le disposizioni impugnate riguardano la pesca ricreativa della spigola in due zone geografiche determinate, ossia, da un lato, la prima zona e, dall'altro, la seconda zona.

44 Nel caso di specie, la ricorrente ha fornito, per le tre associazioni interessate, un certificato firmato dal loro presidente che attesta che i loro membri erano attivi nella prima zona, dove praticavano la pesca subacquea. Detta affermazione non veniva contestata dal Consiglio. In tali circostanze, si può ritenere, dopo l'esame dei documenti forniti dalle associazioni in parola, che la condizione di ricevibilità sia dimostrata per quanto le riguarda relativamente alle disposizioni applicabili a detta zona.

45 La ricorrente, peraltro, nelle sue risposte ai quesiti scritti del Tribunale, ha fatto presente che una delle sue associazioni, la FNPSA, aveva organizzato, nella seconda zona, il campionato francese di pesca subacquea del 2018, cosicché la condizione di ricevibilità sarebbe dimostrata parimenti per tale zona.

46 Nel medesimo senso, la ricorrente ha prodotto, in sede di udienza, una dichiarazione del presidente della FNPSA secondo la quale, in applicazione delle disposizioni impugnate, la cattura della spigola nella seconda zona era stata limitata a tre esemplari nel corso del campionato del 2018.

47 Nella dichiarazione in discussione, il presidente della FNPSA spiega inoltre che l'entrata in vigore delle disposizioni impugnate ha comportato una riduzione del numero di iscrizioni alle gare organizzate da tale associazione, in particolare nella seconda zona.

48 Il Consiglio e la Commissione sostengono che la dichiarazione in discussione non può essere presa in considerazione poiché è stata presentata tardivamente.

49 A detto proposito, occorre rilevare che l'effetto delle disposizioni impugnate sul numero di iscrizioni alle gare organizzate dalla FNPSA è stato avvertito gradualmente dopo l'entrata in vigore delle disposizioni impugnate, il che spiega perché la ricorrente non abbia potuto osservare il fenomeno prima dell'udienza e, di conseguenza, perché il medesimo abbia potuto essere portato a conoscenza del Tribunale soltanto nel corso del procedimento.

50 Per siffatti motivi, la dichiarazione in discussione, prodotta dalla ricorrente all'udienza, deve essere dichiarata ricevibile ai sensi dell'articolo 85, paragrafo 3, del regolamento di procedura, che disciplina la presentazione di nuovi documenti dinanzi al Tribunale.

51 Tenuto conto di tali elementi, la Corte constata, da un lato, che le tre entità la cui situazione è stata esaminata in precedenza includono tra i loro membri taluni che sono dediti alla pesca ricreativa o all'organizzazione di gare di pesca nelle zone interessate dalle disposizioni impugnate e, dall'altro, che le menzionate disposizioni incidono direttamente sulla situazione giuridica delle entità e dei pescatori interessati, giacché essi, nell'esercizio delle loro attività, si trovano ad affrontare le restrizioni nelle medesime previste.

52 A detto riguardo, va ricordato che le associazioni possono proporre un ricorso dinanzi al giudice dell'Unione, in particolare, allorché fra i loro membri ne includono taluni che soddisfano, per quanto li concerne, le condizioni di ricevibilità previste all'articolo 263 TFUE (v., in tal senso, sentenza del 15 settembre 2016, *Molinos Río de la Plata e a./Consiglio*, da T-112/14 a T-116/14 e T-119/14, non pubblicata, EU:T:2016:509, punto 33 e giurisprudenza citata).

53 Di conseguenza, la ricorrente, che raggruppa entità le quali riuniscono pescatori interessati dalle disposizioni impugnate, è direttamente interessata da tali disposizioni.

54 Alla luce delle considerazioni suesposte, il ricorso deve essere dichiarato ricevibile.

Nel merito

55 A sostegno del suo ricorso, la ricorrente deduce quattro motivi, relativi rispettivamente:

- ad un vizio di incompetenza dell'Unione ad agire nel settore della pesca ricreativa in base alle disposizioni impugnate;
- ad una violazione dei principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento;
- ad una violazione dei principi di parità di trattamento e di non discriminazione;
- ad una violazione del principio di proporzionalità e delle libertà di associazione e di impresa.

56 Il terzo e il quarto motivo si riferiscono esclusivamente all'articolo 9, paragrafo 4, del regolamento impugnato.

Sul primo motivo, relativo ad un vizio di incompetenza dell'Unione

57 La ricorrente sostiene che l'Unione non era competente a disciplinare la pesca ricreativa della spigola come invece ha fatto nelle disposizioni impugnate.

58 Il Consiglio, sostenuto dalla Commissione, contesta l'argomento della ricorrente.

59 A tal proposito, occorre rilevare che, come risulta dal suo preambolo, il regolamento impugnato è stato adottato sulla base dell'articolo 43, paragrafo 3, TFUE, incluso nella parte terza, titolo III, del Trattato FUE, relativo all'agricoltura e alla pesca, ai sensi del quale «[il] Consiglio, su proposta della Commissione, adotta le misure relative (...) alla fissazione e alla ripartizione delle possibilità di pesca».

60 Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera d), del TFUE, le competenze attribuite all'Unione nel settore dell'agricoltura e della pesca sono competenze concorrenti.

61 Tuttavia, il carattere concorrente delle competenze attribuite all'Unione nel settore dell'agricoltura e della pesca è accompagnato, all'articolo 4, paragrafo 2, lettera *d*), TFUE, da una limitazione, giacché nemmeno le misure adottate nell'ambito di tale politica rientrano nell'ambito di una competenza concorrente, bensì di una competenza esclusiva quando riguardano la conservazione delle risorse biologiche del mare, settore nel quale, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera *d*), TFUE, l'Unione ha tale competenza.

62 Orbene, è per conseguire l'obiettivo della conservazione delle risorse biologiche del mare che, nell'ambito di misure relative alla fissazione e ripartizione delle possibilità di pesca ai sensi dell'articolo 43, paragrafo 3, TFUE, sono state adottate le disposizioni impugnate.

63 Il regolamento impugnato è stato infatti adottato, come indica il suo considerando 1, per stabilire per il 2018 le possibilità di pesca per alcuni stock ittici o gruppi di stock ittici nelle acque dell'Unione.

64 In tale contesto e come risulta dai considerando 7 e 8 del regolamento impugnato, il Consiglio ha voluto ridurre la mortalità della spigola dopo aver ricevuto, da parte del CIEM, da un lato, informazioni allarmanti sullo sviluppo delle scorte di suddetto pesce e, dall'altro, raccomandazioni che lo incoraggiavano ad adottare misure di conservazione.

65 In siffatto contesto, si deve ritenere che, adottando le disposizioni impugnate nell'ambito di misure relative alla fissazione e alla ripartizione delle possibilità di pesca ai sensi dell'articolo 43, paragrafo 3, TFUE, il legislatore dell'Unione ha agito nell'ambito della competenza esclusiva conferitogli dall'articolo 3, paragrafo 1, lettera *d*), TFUE.

66 Tale valutazione non può essere rimessa in discussione dagli argomenti della ricorrente.

67 In primo luogo, la ricorrente sostiene che la competenza conferita all'Unione in materia di pesca e agricoltura è limitata alle attività commerciali e non si estende alla pesca ricreativa con la conseguenza, a suo avviso, che le disposizioni impugnate non potevano essere adottate nell'ambito di tale politica.

68 Orbene, ai sensi dell'articolo 43, paragrafo 3, TFUE, il Consiglio, su proposta della Commissione, adotta le misure relative alla fissazione dei prezzi, dei prelievi, degli aiuti e delle limitazioni quantitative, nonché alla fissazione e ripartizione delle possibilità di pesca.

69 Pertanto, l'articolo 43, paragrafo 3, del TFUE non stabilisce distinzioni fra le attività di pesca a seconda che siano o meno di natura commerciale, venendo in considerazione soltanto l'attività in se stessa, ossia l'attività di prelievo del pesce dalle risorse disponibili.

70 Nel caso di specie, il contenuto delle disposizioni impugnate rivela che esse sono state adottate in applicazione dell'ultima parte della frase dell'articolo 43, paragrafo 3, del TFUE, il quale consente al Consiglio di fissare, su proposta della Commissione, le possibilità di pesca.

71 Stante il suo oggetto, l'articolo 43, paragrafo 3, del TFUE è volto, da un lato, a ripartire fra i pescatori le possibilità, ma anche, dall'altro, a gestire lo stock disponibile per garantire la sostenibilità di suddetta attività.

72 Di conseguenza, al fine di garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito dall'articolo 43, paragrafo 3, TFUE, era consentito, utile e persino necessario per il Consiglio, quando ha adottato le disposizioni impugnate, tenere conto di tutte le attività idonee ad avere un impatto sullo stato dello stock di spigola e sulla ricostituzione di quest'ultimo, a prescindere dalla natura commerciale o meno delle attività in parola.

73 In secondo luogo, la ricorrente asserisce che la pesca ricreativa non poteva essere disciplinata nell'ambito della politica agricola e della pesca, giacché tale attività rientrerebbe nell'ambito dello sport e del turismo, per i quali la competenza dell'Unione è limitata al coordinamento di azioni nazionali in conformità dell'articolo 6, lettera *d*) ed *e*), TFUE.

74 In tal senso, la ricorrente cita il considerando 3 del regolamento PCP che, a suo avviso, attribuisce agli Stati membri la competenza a disciplinare le attività di pesca ricreativa.

75 A detto riguardo, occorre rilevare che il considerando 3 del regolamento PCP citato dalla ricorrente non ha la portata che essa le attribuisce.

76 Il considerando 3 del regolamento PCP consta infatti di due parti di frase le quali affermano, da un lato, che «la pesca ricreativa può avere un impatto significativo sulle risorse ittiche», e, dall'altro, che «gli Stati membri dovrebbero pertanto provvedere affinché essa sia effettuata in maniera compatibile con gli obiettivi della [politica comune della pesca]».

77 La prima parte di frase del considerando 3 del regolamento PCP sottolinea così l'incidenza che può avere la pesca ricreativa sugli stock ittici e, quindi, l'importanza di un'azione diretta a garantire la conservazione delle risorse biologiche come quelle attuate dalle disposizioni impugnate nel presente ricorso.

78 Per quanto riguarda la seconda parte del considerando 3 del regolamento sulla PCP, esso impone agli Stati membri di provvedere affinché le attività di pesca siano svolte in modo compatibile con la politica comune della pesca.

79 Un requisito del genere corrisponde, in via generale, alla competenza riconosciuta alle amministrazioni nazionali nell'attuazione del diritto dell'Unione e non può essere interpretato come il riconoscimento di una competenza normativa particolare, per gli Stati membri, per quanto riguarda la pesca ricreativa.

80 Al contrario, ponendo in rilievo l'importanza di garantire il rispetto degli obiettivi fissati nell'ambito della politica comune della pesca, il considerando 3 del regolamento PCP presuppone che siano state adottate misure per definire tali obiettivi, il che, in applicazione dell'articolo 43, paragrafo 3, TFUE, implica un intervento da parte delle istituzioni dell'Unione, le quali agiscono ciascuna nell'ambito delle competenze ad essa conferite dai Trattati.

81 Pertanto, il considerando 3 del regolamento PCP invocato dalla ricorrente, lungi dal sostenere la posizione secondo cui gli

Stati membri sono competenti a disciplinare la pesca ricreativa della spigola, tende piuttosto a rafforzare quella del Consiglio e della Commissione, secondo i quali dovevano essere adottate misure per garantire la conservazione delle risorse biologiche marine, dato che l'articolo 3, paragrafo 1, lettera *d*), e l'articolo 43, paragrafo 3, TFUE costituiscono la base giuridica di tali misure.

82 In terzo luogo, la ricorrente sostiene che, nella misura in cui le disposizioni impugnate determinano le modalità di svolgimento della pesca ricreativa della spigola, esse sono equiparabili ad un'armonizzazione che riflette la volontà del Consiglio di disciplinare un determinato settore economico.

83 Un intervento siffatto sarebbe contrario al Trattato FUE, come ha dichiarato la Corte nella causa decisa con la sentenza del 5 ottobre 2000, Germania/Parlamento e Consiglio (C-376/98, UE:C:2000:544), in cui è stata annullata una direttiva di armonizzazione delle misure nazionali applicabili a varie attività relative al tabacco, con la motivazione di eccesso di competenza del legislatore dell'Unione.

84 Per respingere suddetto argomento è sufficiente ricordare che, nella sentenza del 5 ottobre 2000, Germania/Parlamento e Consiglio (C-376/98, EU:C:2000:544), la Corte ha annullato la direttiva, la cui legittimità era stata contestata giacché, in sostanza, era stata aggirata un'espressa esclusione di qualsiasi armonizzazione nella materia controversa, mentre, nella fattispecie, tale esclusione non sussiste e, in ogni caso, dai punti da 57 a 65 della presente sentenza risulta che il regolamento impugnato è stato adottato su una base giuridica espressa e adeguata.

85 Il secondo motivo deve quindi essere respinto in quanto infondato.

Sul secondo motivo, vertente su una violazione dei principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento.

86 La ricorrente sostiene che, limitando la pesca ricreativa della spigola, il legislatore dell'Unione ha modificato, in modo radicale e imprevedibile, le norme che si applicavano alla pesca ricreativa e ha compromesso, da un lato, la certezza del diritto e, dall'altro, il legittimo affidamento che aveva fatto sorgere con i suoi precedenti atti.

87 Il Consiglio, sostenuto dalla Commissione, contesta l'argomento della ricorrente.

88 In proposito va ricordato che, secondo una costante giurisprudenza, il principio della certezza del diritto richiede, da un lato, che le norme giuridiche siano chiare e precise e, dall'altro, che la loro applicazione sia prevedibile per coloro che vi sono sottoposti (v., in tal senso, sentenza dell'11 settembre 2019, Călin, C-676/17, EU:C:2019:700, punto 50 e giurisprudenza citata).

89 La giurisprudenza precisa che il principio della certezza del diritto ha come corollario un obbligo, incombente all'amministrazione dell'Unione, di tutela del legittimo affidamento, quando detta amministrazione abbia fatto sorgere, in capo ad un ricorrente, fondate aspettative (v., in tal senso, sentenza del 29 novembre 2016, T & L Sugars e Sidul Açúcares/Commission, T-103/12, non pubblicata, EU:T:2016:682, punto 150).

90 Nondimeno, secondo la giurisprudenza, non si può fare legittimamente affidamento sulla conservazione di una situazione esistente allorché tale situazione rientra in un ambito in cui essa può essere modificata (v., in tal senso, sentenza del 18 giugno 2014, Spagna/Commissione, T-260/11, EU:T:2014:555, punto 87).

91 Orbene, la possibilità di modificare le norme relative alle operazioni di pesca è inerente alla politica comune della pesca, la quale costituisce un ambito in cui un potere discrezionale è stato conferito alle istituzioni dell'Unione così da consentire loro di adattare le misure in vigore alle variazioni della situazione economica (v., in tal senso, sentenza del 18 giugno 2014, Spagna/Commissione, T-260/11, EU:T:2014:555, punto 87) e, in ogni caso, all'evoluzione dello stock di pesce interessato [v., in tal senso, sentenze del 30 aprile 2019, Italia/Consiglio (Quota di pesca del pesce spada del Mediterraneo), C-611/17, EU:C:2019:332, punti 30 e da 58 a 61, e dell'11 gennaio 2017, Spagna/Consiglio, C-128/15, EU:C:2017:3, punti da 50 a 52].

92 Come risulta segnatamente dal precedente punto 64, il legislatore dell'Unione si è trovato ad affrontare, nella fattispecie, una situazione in cui, in primo luogo, lo stock di spigole era motivo di preoccupazione, in secondo luogo, la pesca ricreativa contribuiva alla mortalità del pesce di cui trattasi e, in terzo luogo, il principio di precauzione richiedeva, secondo il CIEM, da un lato, di vietare le catture di suddetto pesce provenienti da tale forma di pesca nella prima zona e, dall'altro, di ridurle in modo considerevole nella seconda zona.

93 In circostanze del genere, era legittimo che il legislatore dell'Unione si avvallesse della facoltà conferitagli dall'articolo 3, paragrafo 1, lettera *d*), TFUE, adottando disposizioni sulla base dell'articolo 43, paragrafo 3, TFUE, tanto più che, secondo la giurisprudenza, il legittimo affidamento non può essere fatto valere quando, come nel caso della politica comune della pesca, la possibilità di adottare le misure contestate è prevista da una disposizione dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 17 marzo 2011, AJD Tuna, C-221/09, EU:C:2011:153, punto 75).

94 Tale valutazione non può essere rimessa in discussione dagli argomenti della ricorrente.

95 In primo luogo, la ricorrente sostiene che le misure adottate in precedenza per garantire la conservazione delle risorse biologiche del mare non disciplinavano la pesca ricreativa, il che l'avrebbe indotta a ritenere che detto tipo di attività esulasse dalle competenze che il Consiglio intenderebbe ora esercitare.

96 A tal riguardo, occorre rilevare che le disposizioni impugnate si inseriscono nella continuità del quadro normativo in quanto misure simili, che limitano il numero di esemplari di spigola europea che possono essere detenuti per la pesca ricreativa, sono state adottate sin dal 2015 con il regolamento (UE) 2015/523 del Consiglio, del 25 marzo 2015, che modifica i regolamenti

(UE) n. 43/2014 e (UE) 2015/104 per quanto riguarda determinate possibilità di pesca (G.U. 2015, L 84, pag. 1).

97 Lo stesso tipo di misura è stato adottato nel 2016 con il regolamento (UE) 2016/72 del Consiglio, del 22 gennaio 2016, che stabilisce, per il 2016, le possibilità di pesca per alcuni stock ittici e gruppi di stock ittici, applicabili nelle acque dell'Unione e, per i pescherecci dell'Unione, in determinate acque non dell'Unione, e che modifica il regolamento (UE) 2015/104 (G.U. 2016, L 22, pag. 1), e nel 2017 con il regolamento (UE) 2017/127 del Consiglio, del 20 gennaio 2017, che stabilisce, per il 2017, le possibilità di pesca per alcuni stock ittici e gruppi di stock ittici, applicabili nelle acque dell'Unione e, per i pescherecci dell'Unione, in determinate acque non dell'Unione (G.U. 2017, L 24, pag. 1).

98 Si deve pertanto ritenere che, contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, le disposizioni impugnate non costituiscono le prime misure aventi ad oggetto la limitazione della pesca ricreativa nelle acque europee né, in particolare, la pesca ricreativa della spigola in tali acque.

99 Orbene, un legittimo affidamento può sorgere soltanto se ricorrono svariate condizioni, fra cui segnatamente quelle che assicurazioni precise, incondizionate e concordanti, provenienti da fonti autorizzate e affidabili, siano state fornite dall'amministrazione dell'Unione (v. sentenza del 15 novembre 2018, Deutsche Telekom/Commissione, T-207/10, EU:T:2018:786, punto 46 e giurisprudenza citata).

100 In considerazione dell'esistenza di misure anteriori, non si può ritenere, nel caso di specie, che siano state fornite alla ricorrente informazioni precise, incondizionate e concordanti e che le abbiano consentito di credere, al momento dell'adozione delle disposizioni impugnate, che l'Unione non intendesse disciplinare o non intendesse più disciplinare la pesca ricreativa della spigola nelle zone interessate.

101 In secondo luogo, la ricorrente sostiene che un legittimo affidamento da parte sua sarebbe stato creato da una dichiarazione resa nel 2011 dal Commissario per gli affari marittimi e la pesca.

102 È vero che, come affermato dalla ricorrente, il membro della Commissione allora responsabile di tali materie ha dichiarato, nel 2011, durante un dibattito tenutosi al Parlamento europeo:

«La pesca ricreativa non è (...) una competenza dell'Unione. La Commissione europea non è (...) responsabile e i governi nazionali devono affrontare tutti questi problemi (...). L'unica responsabilità della Commissione è quella di garantire, quando si tratta di pesca ricreativa, che il prodotto non possa essere venduto. Tutto il resto rientra nell'ambito della competenza dei governi nazionali».

103 Tuttavia, secondo la giurisprudenza di cui al precedente punto 99, sono necessarie assicurazioni precise, incondizionate e concordanti, provenienti da fonti autorizzate e affidabili, fornite dall'amministrazione all'interessato, per far sorgere in quest'ultimo un legittimo affidamento.

104 Orbene, nel caso in esame, non sussistono almeno due di questi requisiti.

105 Da un lato, la dichiarazione in discussione non può creare assicurazioni «concordanti», dato che si tratta di una mera presa di posizione isolata e informale di un membro della Commissione, che qualsiasi proposta di disciplina in materia deve essere adottata dal collegio di tale istituzione e che la dichiarazione in parola è in ogni caso manifestamente in contrasto con la normativa dell'Unione menzionata ai precedenti punti 96 e 97.

106 D'altro lato, la dichiarazione in discussione non ha il carattere «autorizzato» necessario per suscitare fondate aspettative, giacché, per quanto riguarda la fissazione e la ripartizione delle possibilità di pesca, le misure devono essere adottate dal Consiglio e dal Parlamento, essendo il ruolo della Commissione limitato all'iniziativa legislativa e all'attuazione delle decisioni prese dal legislatore.

107 Di conseguenza, occorre respingere il secondo motivo in quanto infondato.

Sul terzo motivo, vertente sulla violazione dei principi di parità di trattamento e di non discriminazione

108 La ricorrente sostiene che una delle disposizioni impugnate, vale a dire l'articolo 9, paragrafo 4, del regolamento impugnato, violerebbe il «principio di uguaglianza introducendo una discriminazione vietata».

109 Il Consiglio, sostenuto dalla Commissione, contesta l'argomento della ricorrente.

110 Al riguardo, va ricordato che l'obbligo di garantire la parità di trattamento è un principio generale del diritto dell'Unione, sancito dagli articoli 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).

111 Secondo la giurisprudenza, il principio della parità di trattamento impone, da un lato, che situazioni analoghe non siano trattate in maniera diversa e, dall'altro, che situazioni diverse non siano trattate in maniera uguale, a meno che tale trattamento non sia giustificato sulla base di un criterio obiettivo e ragionevole e sia proporzionato allo scopo perseguito (v., in tal senso, sentenze del 14 settembre 2010, Akzo Nobel Chemicals e Akros Chemicals/Commissione, C-550/07 P, EU:C:2010:512, punto 55 e giurisprudenza citata, e del 16 marzo 2004, Afari/BCE, T-11/03, EU:T:2004:77, punto 65).

112 Quando il legislatore dell'Unione gode di un ampio potere discrezionale, come nel caso della politica comune della pesca, l'esame della proporzionalità deve limitarsi a determinare se la differenza di trattamento sia manifestamente inidonea o arbitraria rispetto all'obiettivo perseguito dal legislatore, indipendentemente dalla circostanza che la misura adottata sia l'unica o la migliore misura possibile (v., in tal senso, sentenza del 15 settembre 1982, Kind/CEE, 106/81, EU:C:1982:291, punto 24).

113 Il terzo motivo è diviso in due parti, con cui la ricorrente sostiene che, nella fattispecie, le disposizioni impugnate avrebbero introdotto una discriminazione vietata fra, da un lato, la pesca commerciale e la pesca ricreativa e, dall'altro, tra diverse forme

di pesca ricreativa.

- Sulla prima parte del terzo motivo, vertente su una discriminazione fra pesca commerciale e pesca ricreativa

114 In primo luogo, la ricorrente sostiene che il legislatore dell'Unione non poteva assoggettare allo stesso quadro normativo attività così diverse come la pesca commerciale e la pesca ricreativa.

115 A tal proposito, occorre ricordare che la constatazione di una violazione del principio di non discriminazione a causa di un trattamento identico di situazioni diverse presuppone che le situazioni di cui trattasi non siano comparabili, alla luce di tutti gli elementi che le caratterizzano, elementi che devono essere determinati e valutati alla luce dell'oggetto e dello scopo dell'atto dell'Unione in parola, tenendo conto, inoltre, dei principi e degli obiettivi del settore cui si riferisce l'atto in discussione (v., in tal senso, sentenza del 18 giugno 2014, Spagna/Commissione, T-260/11, EU:T:2014:555, punto 93).

116 Orbene, nel caso di specie, la pesca commerciale e la pesca ricreativa possono essere considerate comparabili alla luce dell'obiettivo essenziale perseguito dalle disposizioni impugnate, giacché entrambe hanno un effetto sulla popolazione di spigole che suddette disposizioni mirano a proteggere, cosicché l'argomentazione della ricorrente non può essere accolta.

117 In secondo luogo, quand'anche le due attività potessero essere considerate comparabili, la ricorrente fa valere che la pesca commerciale e la pesca ricreativa sono trattate, inammissibilmente, in modo diverso, poiché, nelle disposizioni impugnate, la prima è soggetta ad un divieto temporaneo con eccezioni specifiche per ogni tipo di pesca commerciale, mentre le restrizioni che riguardano la seconda sono applicabili a tutte le forme di pesca ricreativa della spigola.

118 Al riguardo, occorre rilevare che, come fatto presente dalla ricorrente, l'articolo 9 del regolamento impugnato introduce una differenza di trattamento fra la pesca ricreativa e la pesca commerciale poiché, nel caso della pesca ricreativa, solo la cattura e il rilascio sono autorizzati nella prima zona, mentre, nel caso della pesca commerciale, la detenzione di spigole è consentita, durante un certo periodo dell'anno, a determinate condizioni.

119 Occorre pertanto determinare, da un lato, conformemente alla giurisprudenza citata al precedente punto 111, se siffatta differenza di trattamento delle due attività in discussione sia giustificata da un criterio oggettivo e ragionevole.

120 A detto proposito, va notato che la pesca commerciale, da un lato, è praticata da persone che ne fanno la loro professione e, dall'altro, riguarda, almeno potenzialmente, tutti i consumatori. La pesca ricreativa, per contro, è un'attività ludica anche se, indirettamente, può avere un effetto su talune imprese, segnatamente quelle che commercializzano le attrezzature utilizzate nell'ambito dell'attività di cui trattasi.

121 Risulta quindi che la differenza di trattamento delle due attività in discussione, quale contemplata dalle disposizioni impugnate, è legata alla loro rispettiva natura ed è in linea con gli obiettivi perseguiti nell'ambito della politica comune della pesca. In effetti, come indicato all'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento PCP, la politica dell'Unione è volta, in particolare, nel settore in parola, a «garantire che le attività di pesca e di acquacoltura siano (...) gestite in modo coerente con gli obiettivi consistenti nel conseguire vantaggi a livello economico, sociale e occupazionale e nel contribuire alla disponibilità dell'approvvigionamento alimentare».

122 La natura economica della pesca commerciale può quindi giustificare l'attenzione prestata dal legislatore dell'Unione all'impatto che le limitazioni che intende adottare avranno su ciascuna forma di pesca commerciale e a adeguare tali limiti tollerando, in alcuni casi, soltanto le catture accessorie inevitabili e autorizzando, in altri casi, catture mirate di spigole in una certa proporzione.

123 Va d'altro lato rilevato che, secondo la giurisprudenza citata ai precedenti punti da 111 a 112, la differenza di trattamento delle due attività in discussione non è manifestamente inidonea o arbitraria per un'attività ludica, quando lo scopo della normativa di cui trattasi è quello di preservare le risorse biologiche del mare e, in ultima istanza, di garantire che tale attività possa, una volta ricostituiti gli stock, essere ripresa senza ostacoli.

124 La prima parte del terzo motivo dev'essere quindi respinta.

- Sulla seconda parte del terzo motivo, vertente su una discriminazione fra varie forme di pesca ricreativa

125 La ricorrente asserisce che le disposizioni impugnate introdurrebbero una discriminazione, nell'ambito della pesca ricreativa, fra la pesca subacquea, da un lato, e le altre attività di pesca ricreativa, dall'altro.

126 In detto contesto, la ricorrente sostiene, in sostanza, che la normativa in materia di pesca commerciale tiene conto delle diverse modalità di pesca utilizzate nell'industria della piscicoltura e organizza una ripartizione del tasso di mortalità tollerato dal legislatore dell'Unione in modo tale da garantire che nessuna modalità determinata sia posta in particolare svantaggio dall'effetto dei limiti imposti dall'articolo 9, paragrafi da 1 a 3, del regolamento impugnato.

127 Diverso sarebbe il caso della pesca ricreativa, giacché, autorizzando unicamente la pesca di cattura e rilascio, che consiste nel prendere i pesci e poi ributtarli in mare, il legislatore avrebbe vietato, in pratica, la pesca subacquea che, per sua natura, comporta l'uso di un fucile o, in ogni caso, di proiettili che provocano la morte del pesce e ne impediscono di rigettarlo vivo in mare.

128 Pertanto, l'autorizzazione della pesca di cattura e rilascio provocherebbe fra le varie modalità di pesca ricreativa una discriminazione, che sarebbe tanto meno giustificata in quanto, da un lato, l'impatto della pesca subacquea sullo stock ittico sarebbe limitato e, dall'altro, detta forma di pesca ricreativa sarebbe, per sua natura, particolarmente selettiva.

129 Da uno studio prodotto dalla ricorrente si evince infatti che la pesca subacquea genererebbe di fatto meno catture rispetto alle altre forme di pesca ricreativa, essendo responsabile solo del 5,5% circa del totale delle catture dovute alla pesca ricreativa per quanto riguarda la spigola.

130 Peraltro, la pesca subacquea richiederebbe al pescatore di mirare al suo bersaglio prima di sparare, il che implicherebbe che egli determini con anticipo se l'esemplare appartiene alla specie che lo interessa e se soddisfa i requisiti di taglia minima previsti dalla legge.

131 A detto proposito, va notato che, come giustamente sottolinea il Consiglio, la pesca subacquea, per sua stessa natura, porta quasi inevitabilmente alla morte del pesce, in quanto comporta che il pesce venga colpito da un proiettile che lo immobilizza, laddove, per contro, il rilascio del pesce comporta solo un rischio per il pesce – la probabilità di morte in questo caso è limitata al 15% secondo la stima effettuata dal CIEM nel suo parere del 24 ottobre 2017.

132 Si deve quindi considerare che, essendo oggettivamente diverse in termini di effetto letale sullo stock ittico, la pesca subacquea e le altre forme di pesca ricreativa nel cui ambito si può praticare la cattura e il rilascio possono essere trattate in modo diverso.

133 Di conseguenza, le due situazioni in discussione non possono essere oggettivamente comparabili alla luce dell'obiettivo perseguito dalle disposizioni impugnate, cosicché l'argomentazione della ricorrente non può essere accolta.

134 Pertanto, la seconda parte del terzo motivo e, di conseguenza, il terzo motivo devono essere respinti nel complesso.

Quarto motivo, vertente su una violazione del principio di proporzionalità e delle libertà di associazione e di impresa

135 Il quarto motivo del ricorso è diviso in due parti. Da un lato, la ricorrente sostiene che l'articolo 9, paragrafo 4, del regolamento impugnato viola il principio di proporzionalità. Dall'altro, sostiene che suddetta disposizione viola le libertà di associazione e di impresa.

136 Il Consiglio, sostenuto dalla Commissione, contesta l'argomento della ricorrente.

- Sulla prima parte del quarto motivo, vertente su una violazione del principio di proporzionalità e del principio di precauzione

137 La ricorrente sostiene che le misure previste dall'articolo 9, paragrafo 4, del regolamento impugnato non sono proporzionate alla luce del principio di precauzione che dovrebbe essere applicato nel caso di specie.

138 A tale riguardo, da un lato, occorre ricordare che, secondo la giurisprudenza, il principio di proporzionalità, che è uno dei principi generali del diritto dell'Unione, esige che le istituzioni dell'Unione, in primo luogo, non superino i limiti di quanto idoneo e necessario al conseguimento degli scopi legittimi perseguiti dalla normativa di cui trattasi, in secondo luogo, ricorrano alle misure meno restrittive per raggiungere l'obiettivo perseguito senza che, in terzo luogo, gli inconvenienti causati siano sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti (v., in tal senso, sentenza del 11 gennaio 2017, Spagna/Commissione, C-128/15, EU:C:2017:3, punto 71 e giurisprudenza citata).

139 D'altro lato, la legittimità di misure adottate in ambiti in cui, come accade nel caso della materia della politica comune della pesca, il legislatore dell'Unione dispone di un ampio potere discrezionale può essere inficiata esclusivamente allorché il provvedimento adottato appare manifestamente inidoneo, o arbitrario, in relazione allo scopo perseguito, indipendentemente dal punto di sapere se siffatta misura fosse la sola o la migliore possibile, (v., in tal senso, sentenze del 23 marzo 2006, Unitymark e North Sea Fishermen's Organisation, C-535/03, EU:C:2006:193, punti 57 e 58 e giurisprudenza citata, e dell'11 gennaio 2017, Spagna/Consiglio, C-128/15, EU:C:2017:3, punto 72 e giurisprudenza citata).

140 Nella sua argomentazione, la ricorrente non contesta il fatto che la spigola fosse minacciata nelle zone interessate dalle disposizioni impugnate, prima dell'adozione del regolamento impugnato, né la necessità che sussisteva di adottare misure per ridurre, in tali zone, la mortalità dei pesci e aumentare la biomassa ittica.

141 La ricorrente sostiene, tuttavia, che le limitazioni previste dall'articolo 9, paragrafo 4, del regolamento impugnato non potevano essere adottate in assenza di dati scientifici concludenti sull'impatto della pesca ricreativa sullo stock di spigole.

142 A detto proposito, si deve rilevare che, secondo il parere del CIEM del 24 ottobre 2017, le catture di spigole provenienti dalla pesca ricreativa sono state stimate, per il 2016, nella prima zona, a 1 627 tonnellate, superando così le catture di spigole provenienti, in relazione a tale pesce, dalla pesca commerciale, stimate, quanto ad esse, a 1 295 tonnellate.

143 Anche dopo l'aggiornamento della stima in parola nel 2018, tenendo conto dell'effetto dei limiti di cattura imposti dal Consiglio e ipotizzando il pieno rispetto dei medesimi, l'impatto della pesca ricreativa sulla mortalità della spigola nella prima zona è rimasto significativo, considerato che rappresentava circa il 14% delle catture di spigole, come risulta dai dati contenuti nel parere del CIEM del 29 giugno 2018.

144 Orbene, l'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento sulla PCP impone l'applicazione del principio di precauzione nella fissazione delle possibilità di pesca.

145 In circostanze siffatte, il Consiglio può aver ritenuto necessario adottare le limitazioni in discussione per contrastare la mortalità dovuta alla pesca ricreativa. Da un lato, ha permesso la pesca di cattura e rilascio, consentendo così ai pescatori dediti alla pesca ricreativa di continuare a praticare la maggior parte delle forme di pesca ricreativa nonostante la raccomandazione del CIEM di vietare tutte le catture. D'altro lato, esso ha stabilito una regola, quella della cattura e rilascio, che non è irragionevole circoscrivere a un'attività ludica.

146 Misure del genere non possono essere considerate manifestamente inidonee o arbitrarie alla luce dell'obiettivo da raggiungere, perciò non si può ritenere che, adottando tali misure, il legislatore abbia oltrepassato i limiti del suo potere discrezionale e abbia violato il principio di proporzionalità, cosicché la prima parte del quarto motivo deve essere respinta.

- Sulla seconda parte del quarto motivo, vertente su una violazione della libertà di associazione e di impresa

147 La ricorrente sostiene che il divieto di pesca subacquea viola le libertà di associazione e di impresa sancite dagli articoli 12 e 16 della Carta, in quanto riguarda le infrastrutture dei porti turistici, la fabbricazione di attrezzature specializzate per suddetti porti e i servizi turistici relativi agli stessi.

148 Innanzitutto, va osservato che la ricorrente non fornisce alcuna prova a sostegno della sua tesi di violazione della libertà di associazione. Orbene, secondo la giurisprudenza, la semplice enunciazione astratta di un motivo non risponde alle prescrizioni di cui all'articolo 76, lettera *d*), del regolamento di procedura (sentenza del 29 marzo 2012, Telefónica e Telefónica de España/Commissione, T-336/07, EU:T:2012:172, punto 59). Di conseguenza, la seconda parte del quarto motivo deve essere respinta in quanto irricevibile, nella parte in cui fa valere una violazione della libertà di associazione.

149 Per quanto riguarda la libertà d'impresa, riconosciuta dall'articolo 16 della Carta, essa comprende il diritto di esercitare un'attività economica o commerciale, la libertà contrattuale e la libera concorrenza.

150 Nel caso in esame, occorre rilevare che una violazione della libertà d'impresa potrebbe riguardare le imprese che esercitano un'attività commerciale legata alla pratica della pesca subacquea, come la vendita di attrezzature. Una violazione del genere non può, per contro, riguardare i pescatori dediti alla pesca ricreativa stessi, poiché, come risulta dall'articolo 3, lettera *b*), del regolamento impugnato, questi ultimi non esercitano una attività siffatta in quanto non possono vendere il pesce che pescano.

151 Relativamente alle imprese che svolgono un'attività commerciale legata alla pesca subacquea, va osservato che la misura in discussione potrebbe effettivamente avere conseguenze economiche sulle loro attività, tali da influenzare la loro decisione di proseguire suddette attività e, quindi, costituire potenzialmente una limitazione della loro libertà d'impresa.

152 A siffatto proposito, la ricorrente ha fornito delle ricerche volte a dimostrare che la spigola è la specie più ricercata tra i pescatori dediti alla pesca ricreativa impegnati nella pesca subacquea e, per alcuni, quella che giustifica la pratica della menzionata attività. Se una simile tendenza riflette la realtà, la stessa ha necessariamente delle conseguenze sul fatturato delle imprese che operano nel settore.

153 Nondimeno, l'articolo 52, paragrafo 1, della Carta ammette che possono essere apportate limitazioni all'esercizio dei diritti consacrati dalla stessa, purché tali limitazioni siano previste dalla legge, rispettino il contenuto essenziale di detti diritti e libertà e, nel rispetto del principio di proporzionalità, siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui.

154 Orbene siffatta ipotesi ricorre nel caso di specie, poiché, in primo luogo, la misura in discussione è prevista dal regolamento impugnato. In secondo luogo, non contiene alcun divieto diretto alle imprese che esercitano un'attività commerciale connessa alla pratica della pesca subacquea, cosicché rispetta il contenuto essenziale della libertà d'impresa. In terzo luogo, come risulta dalla valutazione della prima parte del quarto motivo, essa è conforme al principio di proporzionalità, giacché l'obiettivo perseguito, nell'interesse generale, è la conservazione delle risorse biologiche del mare.

155 Tale conclusione è contestata dalla ricorrente, la quale deduce che l'attuazione del regolamento impugnato non sarebbe stata mitigata da un criterio di natura temporanea o dalla previsione di un meccanismo non automatico. Al contrario, il suddetto regolamento sarebbe entrato in vigore immediatamente, senza «alcuna modulazione».

156 In proposito si deve rilevare che l'assenza, adottata dalla ricorrente, di carattere temporaneo della misura in discussione è contraddetta dalla natura del regolamento impugnato, che è destinato ad essere applicato per un solo anno, nella fattispecie il 2018.

157 Peraltro, contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, la misura in discussione non è stata imposta in pratica di recente e immediatamente, poiché una misura identica era già applicabile nella prima zona ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 4, del regolamento precedentemente applicabile, vale a dire il regolamento 2017/127.

158 Pertanto, il quarto motivo dev'essere respinto e, conseguentemente, il ricorso dev'essere respinto in toto.

Sulle spese

159 Ai sensi dell'articolo 134, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.

160 La ricorrente, poiché è risultata soccombente, dev'essere condannata a sopportare le proprie spese nonché quelle sostenute dal Consiglio, comprese quelle relative al procedimento sommario, conformemente alle conclusioni di quest'ultimo.

161 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura, le istituzioni intervenute nella causa sopportano le proprie spese. Pertanto, la Commissione sopporterà le proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Prima Sezione) dichiara e statuisce:

- 1) Il ricorso è respinto.
- 2) L'International Forum for Sustainable Underwater Activities (IFSUA) è condannata a sopportare le proprie spese nonché quelle sostenute dal Consiglio dell'Unione europea, comprese quelle relative al procedimento sommario.
- 3) La Commissione europea sopporterà le proprie spese.

(*Omissis*)

Blue growth: **misure di contemperamento tra l'economia blu e la tutela della spigola** **«*dicentrarchus labrax*»**

La sentenza in epigrafe, consente di approfondire una tematica di notevole rilevanza nello scenario attuale dell'economica del mare: la minaccia di estinzione di una particolare specie ittica, il «*dicentrarchus labrax*», comunemente nota nella società civile come spigola, la cui salvaguardia richiede misure di conservazione e di tutela della predetta risorsa marina assai stringenti e per taluni versi rigorose, in ragione dell'elevato tasso di mortalità censito a seguito degli approfondimenti e pareri scientifici acquisiti dagli organismi di settore preposti negli ultimi decenni.

La questione in esame, invero, si inserisce nell'ambito delle politiche marittime integrate adottate a livello europeo mediante la c.d. «*Blue growth*» («*Crescita Blu*»), ossia una strategia che assolve un duplice obiettivo: da un lato, garantire la crescita efficiente e sostenibile delle risorse biologiche marine; dall'altro, favorire i processi socio-economici mediante una serie di attività legate alla «*cultura del mare*», tra le quali spicca la pesca.

Ciò posto, nel caso soggetto al vaglio del Tribunale europeo adito, la trattazione si snoda su diversi profili: accanto alla questione principale afferente per l'appunto alla tutela della predetta *species* ittica, ne emerge un'altra di ulteriore importanza riguardante gli aspetti connessi alle modalità e tipologie di pesca che ne favoriscono la cattura della ridetta risorsa ittica. In tal senso, rileva il quadro motivazionale elaborato dal Collegio *de quo*, dal quale emerge come lo stesso si sia preoccupato scientemente di esaminare in particolare, le diverse ed ulteriori interazioni con le attività di pesca ricreativa e commerciale.

All'uopo appare doveroso, soffermarsi preliminarmente sulle declinazioni che interessano le attività di pesca succitate, a seconda delle finalità precipue per le quali le medesime siano esercitate.

In primis affiora la differenza esistente tra la pesca sportiva e quella ricreativa («*recreational fisheries*»): la prima fa riferimento all'espletamento di un'attività non commerciale esercitata da soggetti iscritti ad un'organizzazione sportiva nazionale o in possesso della relativa licenza; la seconda, invece, allude ad un insieme di attività non commerciali, di identità prettamente pacifica esercitabile da qualunque soggetto attratto dall'esercizio della pesca, senza che ciò implichi una particolare licenza né tantomeno iscrizioni ad un'organizzazione sportiva nazionale. Quest'ultima, invero, da taluni¹ definita come «*tutte quelle tipologie di attività di pesca incluse quelle sportive, compiute da qualsiasi individuo con o senza imbarcazione, per fini di svago e non riguardanti la vendita dei pesci e di altri organismi acquatici*».

Sul punto si rammenta che in guisa ai diversi chiarimenti formulati da numerose istituzioni e tra le altre dal Consiglio internazionale per l'esplorazione del mare (CIEM) nel 2013² e dall'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO) nel 2012 si registra l'assenza di una definizione

¹ In tal senso vedi C. GAUDIN DE YOUNG, *La pesca ricreativa nei Paesi del Mediterraneo: rassegna delle normative in vigore. Recreational fisheries in the Mediterranean countries: a review of existing legal frameworks, Studies and Reviews. General Fisheries Commission for the Mediterranean*, No. 81, Rome, FAO, 2007.

² Sul punto si registrano nella letteratura di settore molteplici definizioni sviluppate sul concetto di «pesca ricreativa». Cfr. *ex multis* la Relazione del Consiglio internazionale per l'esplorazione del mare (*per brevitas*, CIEM) pubblicata nel 2013, nella quale è descritta la pesca ricreativa come «la cattura o il tentativo di cattura di risorse acquatiche vive principalmente per fini ricreativi e/o il consumo privato, che comprende i metodi di pesca attiva, inclusa la pesca con lenza, arpione, a mano e i metodi di pesca passiva, tra cui reti, trappole, nasse e palangari»; il Rapporto dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO) tenutosi a Roma nel 2012, ove la pesca ricreativa è definita come «la pesca degli animali acquatici (principalmente i pesci) che non costituiscono una fonte primaria di sostentamento e generalmente la cattura non è finalizzata all'esportazione, all'uso domestico o al mercato nero. La RF costituisce un uso dominante degli stock ittici selvatici sia nelle acque dolci sia negli ecosistemi marini. L'importanza della pesca ricreativa è quello di incrementare rapidamente l'economia di ciascuna nazione», *Recreational fisheries - FAO Technical Guidelines for Responsible Fisheries*, No. 13, Rome, 2012, 176 e ss.

chiara, univoca ed omogenea relativa alla nomenclatura classificatoria di «pesca ricreativa», come facilmente desumibile dal tenore ambiguo del dettato normativo dell'art. 55, par. 2, del regolamento (CE) n. 1224/2009³, il quale statuisce testualmente il «*divieto di commercializzazione delle catture effettuate nell'ambito della pesca ricreativa*», senza alcuna precisazione afferente alle diverse classi declinabili nella categoria in oggetto.

D'altro canto ad ampliare il *genus* analizzato, intervengono ulteriori classificazioni rispetto alle tipologie sopra menzionate: le attività di pesca ricreativa e sportiva possono a loro volta stratificarsi in attività di pesca da terra, subacquea o da unità da diporto. Quest'ultime, in particolare risultano rispettivamente mosse da una motivazione meramente ludica, spinta dal piacere o dal divertimento sportivo della cattura, esulando dalla vendita dei prodotti ittici e quindi dalla non commercializzazione degli stessi.

Tuttavia, occorre notare che in ordine alla categoria della pesca subacquea – intesa come quel tipo di attività dilettantistica praticata in immersione in apnea con il fucile subacqueo o con la fiocina a mano e, quindi, riferita a specifici obiettivi di carattere prettamente edonistico – può sovrapporsi un'ulteriore tipologia di attività ed in specie la c.d. «*commercial fishing*» (pesca commerciale), la quale di fatto finisce con il complicare la gestione relativa ad una categorizzazione soprattutto dal punto di vista regolamentare.

È per l'appunto la predetta distinzione tra le due *sub* categorie a ritenere necessaria l'adozione di un sistema obbligatorio di licenze di pesca per disciplinare l'accesso alle risorse della fauna marina. Del resto le stesse Linee guida dell'*Ecosystem approach to fisheries*⁴ nello stabilire che «*la gestione per una moltitudine di fruitori, diverse attività di pesca, turismo, conservazione, pesca ricreativa e così via, richiederà una appropriata assegnazione di risorse e di accesso a tutti i diversi gruppi di fruitori*», sottintendono implicitamente la necessità di adozione di appropriati sistemi di diritto di accesso ritenuti indispensabili ai fini dell'esercizio di un'attività di pesca responsabile⁵.

³ Cfr. regolamento (CE) n. 1224/2009 del Consiglio, 20 novembre 2009 che istituisce un regime di controllo comunitario per garantire il rispetto delle norme della politica comune della pesca, che modifica i regolamenti (CE) n. 847/96, (CE) n. 2371/2002, (CE) n. 811/2004, (CE) n. 768/2005, (CE) n. 2115/2005, (CE) n. 2166/2005, (CE) n. 388/2006, (CE) n. 509/2007, (CE) n. 676/2007, (CE) n. 1098/2007, (CE) n. 1300/2008, (CE) n. 1342/2008 e che abroga i regolamenti (CEE) n. 2847/93, (CE) n. 1627/94 e (CE) n. 1966/2006, in *G.U.U.E.*, L 343/23, 22 dicembre 2009. In specie si veda il Capo V, Controllo della pesca ricreativa, art. 55, rubricato «Pesca ricreativa» ove è statuito espressamente quanto segue: «1. Gli Stati membri provvedono affinché la pesca ricreativa sul rispettivo territorio e nelle acque comunitarie sia effettuata in maniera compatibile con gli obiettivi e le norme della politica comune della pesca. 2. È vietata la commercializzazione delle catture effettuate nell'ambito della pesca ricreativa. 3. Fatto salvo il regolamento (CE) n. 199/2008, gli Stati membri controllano, sulla base di un piano di campionamento, le catture di stock oggetto di piani di ricostituzione effettuate nell'ambito della pesca ricreativa praticata da navi battenti la loro bandiera e da navi di paesi terzi, in acque sotto la loro sovranità o giurisdizione. È esclusa la pesca da riva. 4. Il comitato scientifico, tecnico ed economico della pesca (CSTEP) valuta l'impatto biologico della pesca ricreativa di cui al paragrafo 3. Quando un'attività di pesca ricreativa risulta esercitare un impatto significativo, il Consiglio può decidere, secondo la procedura di cui all'articolo 37 del Trattato, di assoggettare la pesca ricreativa di cui al paragrafo 3 a misure di gestione specifiche quali le autorizzazioni di pesca e le dichiarazioni di cattura».

⁴ Cfr. S.M. GARCIA - A. ZERBI - C. ALIAUME - T. DO CHI - G. LASSERRE, *The ecosystem approach to fisheries. Issues, terminology, principles, institutional foundations, implementation and outlook*, FAO Fisheries Technical Paper, No. 443, Rome, 2003.

⁵ Il principio della responsabilità è stato elaborato in occasione dell'adozione all'unanimità il 31 ottobre 1995 del c.d. Codice di condotta per una pesca responsabile, da parte della Conferenza della FAO, recante principi e norme internazionali applicabili alla conservazione, gestione e valorizzazione di tutte le peschierie e all'acquacoltura. Il predetto Codice seguito al noto «Accordo di conformità» del 1993 - approvato quest'ultimo in occasione della ventisettesima sessione della Conferenza della FAO, per promuovere il rispetto delle misure internazionali di conservazione e gestione delle risorse biologiche da parte delle navi da pesca in alto mare, senza peraltro modificare la ripartizione di giurisdizione fra Stati prevista dalla Convenzione sul diritto del mare - è stato successivamente completato da alcune linee guida tecniche, nel rispetto di quanto previsto all'art. 5 del ridetto Codice, e da quattro piani d'azione internazionali, aventi natura volontaria. Si rileva che, sebbene il proprio impianto regolamentare non risulti giuridicamente vincolante nei confronti degli Stati, tuttavia alcune delle disposizioni ivi contenute sono elaborate sulla base di pertinenti norme di diritto internazionale generale, comprese quelle codificate nella Convenzione sul diritto del mare, altre, invece, sono suscettibili di assumere natura vincolante in virtù di ulteriori e specifici accordi. All'uopo v. *Code of Conduct for Responsible Fisheries*, FAO, Rome, 2011, 91 e ss., www.fao.org; art. 1.1 del *Code of Conduct for Responsible Fisheries*; Preambolo e par. 11 del *Compliance Agreement*; par. 3 della *FAO Conference*, 27th Session, 24 November 1993, Resolution 15/93. Sulle interazioni tra i due strumenti citati, Accordo di conformità del 1993 e Codice di condotta per una pesca responsabile,

Difatti, si osserva che la pesca subacquea professionale/commerciale intesa *stricto sensu* differisce sostanzialmente rispetto a quella esercitata per finalità ricreative, per i seguenti requisiti: primo, la cattura di grandi quantità di specie ittiche; secondo, il profitto conseguibile; terzo, la possibilità, ai fini della cattura, di utilizzare determinate attrezzature. Ovviamente non va sottaciuto che in ordine alla gestione di un'attività di pesca svolta in termini commerciali devono senza dubbio essere incluse anche le restrizioni conseguenti alla pratica della stessa. Si pensi ad esempio alla determinazione delle misure minime di cattura; al divieto di commercializzazione di determinate specie; allo sfruttamento sostenibile degli stock ittici caratterizzati da un'elevata capacità migratoria⁶. Le predette limitazioni, pertanto, rispondono da un lato alla necessità di calibrare in aumento e/o in diminuzione la capacità di pesca, dall'altro di minimizzare gli impatti indesiderati che potrebbero essere avvertiti da talune risorse marine e consequenzialmente sui relativi *habitat* costieri di appartenenza.

Vi sono, infatti, nell'ecosistema marino differenti risorse ittiche, il cui raggruppamento per specie [si pensi per l'appunto al «*dicentrarchus labrax*»⁷(spigola), considerato tra gli altri la specie-bersaglio della pesca subacquea] o per rispettiva area geografica di localizzazione, può portare allo sviluppo di una cornice legale e di coordinamento di controversa individuazione a causa delle molteplici definizioni poco chiare e lacunose rinvenibili nell'alveo delle categorie di adescamento sopra enucleate, con particolare riguardo alla pesca ricreativa.

A tal proposito si evidenzia che l'impianto argomentativo sviluppato dal Tribunale dell'Unione europea nel caso *de quo* sin da subito affiora la *ratio iuris* del legislatore europeo relativa alla materia in esame: garantire la salvaguardia e la conservazione in specie dello stock di spigole a causa della eccessiva mortalità incontrollata, provocata dalla pesca ricreativa. Non a caso si osserva che la conservazione delle risorse biologiche *tout court* in seno al ridotto esercizio dell'attività di pesca ricreativa, si inserisce nell'ordinamento del diritto sovranazionale attraverso l'emanazione di una serie di regolamenti. In primo luogo giova richiamare all'attenzione il regolamento (UE) n. 2015/523⁸ del Consiglio, del 25 marzo 2015, che modifica

cfr. W. EDESON, *Closing the Gap: The Role of «Soft» International Instruments to Control Fishing*, in *Australian Yearb. Int. Law*, 1999, 90 e ss.; G. MOORE, *The Code of Conduct for Responsible Fisheries*, in HEY E. (ed.), *Developments in International Fisheries Law, The Hague/London/Boston*, 1999, 91.

⁶ In tal senso v. l'Accordo sugli *stock* transnazionali e i grandi migratori delle Nazioni Unite (c.d. Accordo sugli stock ittici, «UN Fish Stocks Agreement - UNFSA») del 1995, la quale intende assicurare la conservazione a lungo termine e l'uso sostenibile degli stock ittici transnazionali e dei grandi migratori, garantendo un'applicazione efficace delle norme della Convenzione sul diritto del mare. Gli obblighi includono l'introduzione di un sistema di licenze obbligatorie, l'esercizio di un controllo effettivo e la raccolta di informazioni sulle catture e gli sbarchi. Copiosi i contributi rinvenibili sull'argomento: *ex multis* cfr. *Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks*, New York, 4 August 1995, in *United Nations, Treaty Series*, vol. 2167, 3, artt. 2 e 4; l'Accordo è stato ratificato da 78 Stati in vigore dall'11 dicembre 200; M. HAYASHI, *The 1995 Agreement on the conservation and management of straddling and highly migratory fish stocks: significance for the Law of the Sea Convention*, in *Oc. Coast. Manag.*, 1995, 51 e ss.; D.A. BALTON, *Strengthening the law of the sea: The new agreement on straddling fish stocks and highly migratory fish stocks*, in *Oc. Dev. Int. Law*, 1996, 125-151; T. AQORAU - A. BERGIN, *The UN fish stocks agreement - A new era for international cooperation to conserve tuna in the central western pacific*, in *Oc. Dev. Int. Law*, 1998, 21 e ss.; P. OREBECH - K. SIGURJONSSON - T.L. MCDORMAN, *The 1995 United Nations Straddling and Highly Migratory Fish Stocks Agreement: Management, Enforcement and Dispute Settlement*, in *Int. Journ. Mar. Coast. Law*, 1998, 119 e ss.; M.W. LODGE - S.N. NANDAN, *Some Suggestions Towards Better Implementation of the United Nations Agreement on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks of 1995*, *ivi*, 2005, 345 e ss.

⁷ La spigola europea («*dicentrarchus labrax*») è stata la prima specie marina non salmonidica ad essere coltivata commercialmente in Europa e attualmente è il pesce commerciale più importante ampiamente coltivato nelle aree mediterranee. Grecia, Turchia, Italia, Spagna, Croazia ed Egitto sono i maggiori produttori, www.fao.org.

⁸ Cfr. regolamento (UE) 2015/523 del Consiglio del 25 marzo 2015 che modifica i regolamenti (UE) n. 43/2014 e (UE) 2015/104 per quanto riguarda determinate possibilità di pesca, in *G.U.U.E.*, L 84/1, 28 marzo 2015. Nel cit. reg. sul predetto esemplare ittico (*rectius*: spigola) si legge testualmente quanto segue: «Nel giugno 2014 il Consiglio internazionale per l'esplorazione del mare (CIEM) ha pubblicato un parere scientifico sullo stock di spigola nell'Atlantico nord-orientale e ha confermato che tale stock è in rapido declino dal 2012. Inoltre, il comitato scientifico, tecnico ed economico per la pesca (CSTEP) ha valutato la protezione offerta alla spigola dalle misure nazionali vigenti e, in generale, le ha ritenute inefficaci. La spigola è

rispettivamente i regolamenti (UE) nn. 43/2014 e 104/2015, il quale limita il numero di esemplari di spigola da prelevare nell'ambito della pesca ricreativa, atteso che la cattura della predetta specie contribuisce in maniera significativa alla mortalità di tale stock. In secondo luogo meritevoli di considerazione sono rispettivamente i regolamenti (UE) n. 2016/72⁹ del Consiglio, del 22 gennaio 2016 [che modifica il regolamento (UE) n. 2015/104¹⁰], n. 2017/127¹¹ del Consiglio, del 20 gennaio 2017 e n. 2018/120¹² del Consiglio, del 23 gennaio 2018, i quali per le relative annualità 2016, 2017 e 2018 regolamentano le possibilità di pesca per alcune riserve e gruppi di stock ittici, applicabili nelle acque dell'Unione europea e, per i pescherecci, in determinate acque non ricadenti nell'area di competenza europea. Infine a completare il quadro sopraesposto degno di menzione è il recente regolamento (UE) n. 2019/1241¹³ del 20 giugno 2019, relativo alla conservazione delle risorse della pesca e alla protezione degli ecosistemi marini attraverso la dotazione di determinate misure tecniche. Quest'ultime, in verità, le quali hanno per oggetto le seguenti questioni, ovvero il prelievo e lo sbarco delle risorse della pesca, gli attrezzi da pesca e le dimensioni di maglia, le zone di divieto e le stagioni di chiusura, assolvono ad un preciso ed inequivoco obiettivo: ridurre all'essenziale l'impatto delle attività di pesca sull'ecosistema marino e sull'ambiente, attraverso tecniche di *mainstreaming* e di semplificazione da indirizzare ai soggetti e agli organi di competenza direttamente coinvolti. Difatti, si evidenzia che l'introduzione di indicatori quantitativi contemplati dalla predetta normativa europea dovrebbe in generale contribuire a limitare sia le catture indesiderate di specie marine inferiori alle taglie minime di riferimento per la conservazione, sia quelle accessorie di specie marine sensibili.

Ciò posto, si rileva che nella fattispecie concreta in oggetto, i profili controversi attengono al tenore interpretativo della normativa dettata dal legislatore europeo ed in particolare rispetto al perimetro di applicazione oggettivo dell'art. 9¹⁴ del cit. regolamento (UE) n. 2018/120, il quale sembrerebbe introdurre

una specie a crescita lenta e a maturazione tardiva. La mortalità per pesca della spigola nell'Atlantico nord-orientale è attualmente quattro volte superiore al livello che consentirebbe di garantire il rendimento massimo sostenibile (MSY)».

⁹ Cfr. regolamento (UE) 2016/72 del Consiglio del 22 gennaio 2016 che stabilisce, per l'annualità 2016, le possibilità di pesca per alcuni stock ittici e gruppi di stock ittici, applicabili nelle acque dell'Unione e, per i pescherecci dell'Unione, in determinate acque non dell'Unione, e che modifica il regolamento (UE) 2015/104, in *G.U.U.E.*, L 22/1, 28 gennaio 2016.

¹⁰ Cfr. regolamento (UE) 2015/104 del Consiglio del 19 gennaio 2015 che statuisce, per l'annualità 2015, le possibilità di pesca per alcuni stock ittici o gruppi di stock ittici, applicabili nelle acque dell'Unione e, per le navi dell'Unione, in determinate acque non dell'Unione, modificando il regolamento (UE) n. 43/0214 e conseguentemente abrogando il regolamento (UE) n. 779/2014, in *G.U.U.E.*, L 22/1, 28 gennaio 2015.

¹¹ Cfr. regolamento (UE) 2017/127 del Consiglio del 20 gennaio 2017, che stabilisce, per l'annualità 2017, le possibilità di pesca per alcuni stock ittici e gruppi di stock ittici, applicabili nelle acque dell'Unione e, per i pescherecci dell'Unione, in determinate acque non dell'Unione, in *G.U.U.E.*, L 24/1, 28 gennaio 2017.

¹² Cfr. regolamento (UE) 2018/120 del Consiglio del 23 gennaio 2018 che prescrive, per l'annualità 2018, le possibilità di pesca per alcuni stock ittici e gruppi di stock ittici, applicabili nelle acque dell'Unione e, per i pescherecci dell'Unione, in determinate acque non dell'Unione, e che modifica il regolamento (UE) 2017/127, in *G.U.U.E.*, L 27/1, 31 gennaio 2018.

¹³ Cfr. regolamento (UE) 2019/1241 del 20 giugno 2019, relativo alla conservazione delle risorse della pesca e alla protezione degli ecosistemi marini attraverso misure tecniche, che modifica i regolamenti (CE) n. 2019/2006, (CE) n. 1224/2009, i regolamenti (UE) n. 1380/2013, (UE) 2016/1139, (UE) 2018/973, (UE) 2019/472 e (UE) 2019/1022 del Parlamento europeo e del Consiglio, nonché abroga i regolamenti (CE) n. 894/97, (CE) n. 850/98, (CE) n. 2549/2000, (CE) n. 254/2002, (CE) n. 812/2004 e (CE) n. 2187/2005 del Consiglio, in *G.U.U.E.*, L 198/105, 25 luglio 2019.

¹⁴ L'art. 9, del cit. reg. (UE) 2018/120, rubricato «Misure relative alla pesca della spigola», in riferimento alla specie ittica in esame statuisce quanto segue: «1. Ai pescherecci dell'Unione e a qualsiasi attività di pesca commerciale da riva è vietata la pesca della spigola nelle divisioni CIEM 4b e 4c e nella sottozona CIEM 7. Sono vietati la conservazione a bordo, il trasbordo, il trasferimento e lo sbarco di catture di spigola effettuate in tale zona. 2. In deroga al paragrafo 1, nel gennaio 2018 e dal 1° aprile al 31 dicembre 2018, ai pescherecci dell'Unione nelle divisioni CIEM 4b, 4c, 7d, 7e, 7f e 7b e nelle acque entro 12 miglia nautiche dalle linee di base soggette alla sovranità del Regno Unito nelle divisioni CIEM 7a e 7g sono consentiti la pesca della spigola e la conservazione a bordo, il trasbordo, il trasferimento o lo sbarco di catture di spigola effettuate in tale zona con i seguenti attrezzi ed entro i seguenti limiti: a) utilizzando reti a strascico (1), per catture accessorie inevitabili non superiori a 100 chilogrammi/mese e all'1 per cento in peso delle catture totali di organismi marini presenti a bordo effettuate da tale peschereccio in un unico giorno; b) utilizzando reti da circuizione (2), per catture accessorie inevitabili non superiori a 180

un regime differenziato di trattamento fra la pesca ricreativa e quella commerciale, determinando per la specie marina oggetto di contestazione (il «*dicentrarchus labrax*») la seguente conseguenza: che nell'ipotesi di pesca ricreativa, risulterebbe consentita solo la cattura ed il rilascio ove autorizzati nella zona circoscritta dalla norma; mentre, in quella di pesca commerciale, la detenzione della ridetta risorsa marina apparirebbe consentita, durante un certo periodo dell'anno, purché sussistano determinate condizioni.

All'uopo il Collegio, attraverso una lettura sistemica dell'intero bagaglio normativo sopra descritto, uniformandosi all'indirizzo esegetico tracciato dalla giurisprudenza¹⁵ delle rispettive Corti europee, dissolve i dubbi emersi, osservando che il *discrimen* di trattamento delle due attività in discussione richiamate, va ricercato verosimilmente nella propria rispettiva natura, la quale si allinea armoniosamente agli obiettivi perseguiti dalle linee di indirizzo della politica comune della pesca¹⁶ (*per brevitatis*, PCP).

La PCP, tra l'altro, se da un canto impone il rispetto del principio di proporzionalità (il quale come sottolineato in maniera puntuale dal *Collegio de quo*, presuppone non soltanto il non superamento dei limiti di quanto necessario al conseguimento degli scopi legittimi perseguiti dalla normativa di riferimento, ma anche il ricorso a misure meno restrittive per il conseguimento degli stessi, al fine di evitare di incorrere in taluni inconvenienti sproporzionati rispetto per l'appunto ai ridetti scopi), d'altro, richiede

chilogrammi/mese e all'1 per cento in peso delle catture totali di organismi marini presenti a bordo effettuate da tale peschereccio in un unico giorno; *c*) utilizzando ami e palangari (3), non superiori a 5 tonnellate per nave all'anno; *d*) utilizzando reti da posta fisse (4), per catture accessorie inevitabili non superiori a 1,2 tonnellate per nave all'anno. Le deroghe di cui al primo comma si applicano ai pescherecci dell'Unione che hanno registrato catture di spigola nel periodo dal 1° luglio 2015 al 30 settembre 2016: alla lettera *c*) le catture registrate effettuate con ami e palangari e alla lettera *d*) le catture registrate effettuate con reti da posta fisse. In caso di sostituzione di un peschereccio dell'Unione, gli Stati membri possono consentire che la deroga sia applicata a un altro peschereccio, a condizione che ciò non comporti un aumento del numero e della capacità di pesca complessiva dei pescherecci dell'Unione soggetti alla deroga. 3. I limiti di cattura di cui al paragrafo 2 non possono essere trasferiti tra pescherecci e, se si applica un limite mensile, da un mese all'altro. Per i pescherecci dell'Unione che utilizzano più di un attrezzo in un solo mese di calendario, si applica il limite di cattura inferiore di cui al paragrafo 2 per qualunque attrezzo. Gli Stati membri comunicano alla Commissione, entro quindici giorni dalla fine di ogni mese, tutte le catture di spigola per tipo di attrezzo. 4. Nell'ambito delle attività di pesca ricreativa, ivi compreso dalla riva, nelle divisioni CIEM 4*b*, 4*c*, da 7*a* a 7*k*, sono consentite solo attività di pesca di cattura e rilascio della spigola. Sono vietati la conservazione a bordo, il trasbordo, il trasferimento o lo sbarco di catture di spigola effettuate in tale zona. 5. Nell'ambito delle attività di pesca ricreativa nelle divisioni CIEM 8*a* e 8*b* possono essere conservati al massimo tre esemplari di spigola al giorno per pescatore».

¹⁵ In senso conforme v. Trib. I grado UE 20 agosto 2018, in causa T-251/18, ove in motivazione si legge testualmente quanto segue: «A norma dell'articolo 16, paragrafo 4, del regolamento (UE) n. 1380/2013, le possibilità di pesca dovrebbero essere fissate conformemente agli obiettivi della politica comune della pesca (PCP) stabiliti all'articolo 2, paragrafo 2, di tale regolamento. A norma dell'articolo 16, paragrafo 1, dello stesso regolamento, le possibilità di pesca dovrebbero essere assegnate agli Stati membri in modo tale da garantire la stabilità relativa delle attività di pesca di ciascuno Stato membro per ciascuno stock o ciascun tipo di pesca. (4) È pertanto opportuno che i totali ammissibili di cattura (TAC) siano stabiliti, a norma del regolamento (UE) n. 1380/2013, sulla base dei pareri scientifici disponibili, tenendo conto degli aspetti biologici e socioeconomici e garantendo nel contempo parità di trattamento ai settori della pesca, nonché alla luce dei pareri espressi in sede di consultazione delle parti, in particolare durante le riunioni dei consigli consultivi».

¹⁶ Cfr. regolamento (UE) n. 1380/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013 relativo alla politica comune della pesca, che modifica i regolamenti (CE) nn. 1954/2003 e 1224/2009 del Consiglio e che abroga i regolamenti (CE) nn. 2371/2002 e 639/2004 del Consiglio, nonché la decisione 2004/585/CE del Consiglio, in *G.U.U.E.*, L 354/22, 28 dicembre 2013, ed in specie si veda l'art. 2 «Obiettivi», il quale prescrive espressamente che: «1. La PCP garantisce che le attività di pesca e di acquacoltura siano sostenibili dal punto di vista ambientale nel lungo termine e siano gestite in modo coerente con gli obiettivi consistenti nel conseguire vantaggi a livello economico, sociale e occupazionale e nel contribuire alla disponibilità dell'approvvigionamento alimentare. 2. La PCP applica alla gestione della pesca l'approccio precauzionale ed è volta a garantire che lo sfruttamento delle risorse biologiche marine vive ricostituiscia e mantenga le popolazioni delle specie pescate al di sopra di livelli in grado di produrre il rendimento massimo sostenibile. Per conseguire l'obiettivo consistente nel ricostituire gradualmente e mantenere le popolazioni degli stock ittici al di sopra di livelli di biomassa in grado di produrre il rendimento massimo sostenibile, il tasso di sfruttamento del rendimento massimo sostenibile deve essere ottenuto entro il 2015, ove possibile, e progressivamente al più tardi entro il 2020 per tutti gli stock. 3. La PCP applica alla gestione della pesca l'approccio basato sugli ecosistemi al fine di garantire che le attività di pesca abbiano un impatto negativo ridotto al minimo sugli ecosistemi marini e provvede ad assicurare che le attività di acquacoltura e di pesca evitino il degrado dell'ambiente marino (...).».

L'applicazione generalizzata alla materia *de qua* del principio di precauzione¹⁷ per quanto attiene alla fissazione delle possibilità di pesca.

L'operatività dei succitati principi, pertanto, se da un lato consente di continuare a praticare la maggior parte delle forme di pesca ricreativa, d'altro ne favorisce la cattura ed il rilascio, circoscrivendone l'ambito applicativo ad un'attività propriamente ludica.

Parimenti può rilevarsi che la stessa deduzione logico-giuridica elaborata dai giudici europei nella pronuncia qui annotata, è analogicamente applicabile vuoi all'attività di pesca subacquea, vuoi alle altre attività di pesca ricreativa¹⁸.

A tal proposito si sottolinea che la pesca subacquea, per sua stessa natura, porta quasi inevitabilmente ad un epilogo fatale per la risorsa marina, a differenza di quanto può accadere per le altre tipologie di pesca ricreativa, ove si assiste ad un diverso trattamento sulla riserva ittica in relazione alla cattura e al rilascio della stessa. Sicché ne consegue che la normativa europea risulta pienamente conforme agli obiettivi perseguiti dalla ridetta politica comune della pesca, in quanto è funzionalizzata a preservare le biodiversità dell'ecosistema marino, attraverso misure conservative tali da rendere sostenibile la pesca ricreativa in

¹⁷ Cfr. art. 191, TFUE: «(...) 2. La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio chi inquina paga». Nella comunicazione elaborata dalla Commissione dell'Unione europea si precisa che: «il principio di precauzione può essere invocato quando un fenomeno, un prodotto o un processo può avere effetti potenzialmente pericolosi, individuati tramite una valutazione scientifica e obiettiva, se questa valutazione non consente di determinare il rischio con sufficiente certezza. Il ricorso al principio si iscrive pertanto nel quadro generale dell'analisi del rischio (che comprende, oltre la valutazione del rischio, la gestione e la comunicazione del rischio) e più particolarmente nel quadro della gestione del rischio che corrisponde alla fase di presa di decisione. La Commissione sottolinea che il principio di precauzione può essere invocato solo nell'ipotesi di un rischio potenziale, e che non può in nessun caso giustificare una presa di decisione arbitraria. Il ricorso al principio di precauzione è pertanto giustificato solo quando riunisce tre condizioni, ossia: l'identificazione degli effetti potenzialmente negativi; la valutazione dei dati scientifici disponibili; l'ampiezza dell'incertezza scientifica».

¹⁸ Per un maggiore approfondimento sul tema cfr. *Research for PECH Committee - Marine recreational and semi-subsistence fishing - its value and its impact on fish stocks - Policy Department for Structural and Cohesion Policies*, 2017, ove emerge che: «(...) Ci sono grandi differenze nella conoscenza della pesca ricreativa in Europa, generalmente con minori dati per i paesi del Mediterraneo e del Mar Nero, e serie temporali limitate. Questo rende difficile qualsiasi valutazione dell'impatto quindi c'è bisogno di ulteriori, regolari, raccolte di dati. La pesca ricreativa cattura una grande varietà di specie mentre la raccolta di dati si concentra su una corta lista di specie. Per aumentare la conoscenza è necessaria una ulteriore raccolta di dati focalizzata su indagini nazionali multi specifiche. Il turismo della pesca ricreativa può essere consistente (es. Norvegia), ma c'è scarsa conoscenza dei benefici o dell'impatto di questo settore. Sono necessarie più informazioni per capire come questa pesca possa essere gestita e sviluppata in futuro. La pesca di semi-sussistenza non deve essere trattata come una entità separata a causa dei problemi con le definizioni ma ogni paese dovrebbe identificare l'esistenza della pesca di semi-sussistenza e assicurarsi che l'attuale campionamento per la pesca ricreativa o per quella commerciale considerino le sue catture. In alcuni casi può essere necessario realizzare ulteriori cornici di campionamento per coprire questi dati e sviluppare approcci per la gestione. L'impatto economico potenziale totale in Europa è significativo, quindi la pesca ricreativa dovrebbe diventare un settore bersaglio per lo sviluppo insieme alla pesca commerciale e all'acquacoltura sotto alla politica comune della pesca. Comunque i dati mancano quindi serve una regolare raccolta di dati economici per monitorare lo sviluppo e la robustezza delle stime. L'impatto dei cambiamenti nella politica e nella gestione sulle spese per la pesca ricreativa è molto difficile da quantificare e dovrebbero essere finanziati ulteriori studi per sviluppare questi dati, compreso lo studio del valore economico e della dimensione umana. In questo studio è stato considerato solo l'impatto economico delle spese dirette ma la pesca ricreativa fornisce altri utili sociali e di benessere che dovrebbero essere considerati. Non è chiaro come lo si possa fare quindi dovrebbero essere finanziati ulteriori studi per sviluppare metodologie. Le stime degli scarti (rigetti) e della mortalità post rilascio rendono difficile il confronto con la pesca commerciale. Servono più informazioni sulle principali specie della pesca ricreativa per poter fare un confronto più solido. Dove il confronto è possibile, le catture ricreative rappresentano una porzione significativa della biomassa totale rimossa per alcuni stock e può avere effetti sulla sostenibilità. Le catture della pesca ricreativa marittima dovrebbero essere regolarmente comprese nella valutazione degli stock perché ciò permette una appropriata valutazione degli impatti e un appropriato sviluppo di strategie gestionali. La pesca ricreativa marittima può avere altri impatti sull'ambiente marino, in particolare per gli habitat costieri, ma il livello di impatto così come gli effetti associati, sono sconosciuti. Sono necessarie più informazioni per determinare gli impatti indotti dalla pesca ricreativa separandoli da altri impatti antropici prima che venga sviluppata qualsiasi politica».

accordo con i principi base dell'uso razionale delle risorse marine.

Ebbene in guisa a quanto *ut supra* osservato, senza dubbio emerge come la questione analizzata a tutt'oggi suscita non poche critiche tra i vari protagonisti del settore interessati a più livelli, i quali vedono per così dire limitato, dalla copiosa normativa europea, talvolta lacunosa ed ambigua, il proprio diritto di praticare un'attività di pesca anche per meri fini competitivi, turistici o semplicemente amatoriali. Non a caso è noto che la pesca amatoriale è quella maggiormente influenzata negativamente dalla disciplina contenuta nel cit. regolamento (UE) 2018/120, non tanto per la cattura «*Catch & Release*» e, cioè vale a dire per quella tipologia di pesca costituita dal rilascio della preda, quanto per la pesca subacquea la quale, al contrario, per sua natura a mezzo dell'uso di un fucile o di proiettili ne provoca la consequenziale morte della specie ittica impedendone il rigetto in mare.

Nello specifico, si rammenta che lo stesso legislatore europeo, conscio delle statistiche e dei pareri tecnico-scientifici acquisiti – nei quali si afferma come nel Mar Celtico, nella Manica, nel Mare d'Irlanda e nel Mare del Nord meridionale, in particolare la spigola, nonostante le misure già poste in essere, sia tuttora gravemente minacciata, rappresentando una risorsa in costante declino –, rileva come la mortalità per pesca ricreativa dello stock di «*dicentrarchus labrax*» settentrionale, sia molto più significativa di quanto calcolato in precedenza, comprese anche le fonti di mortalità *post*-rilascio, definendo così necessaria una limitazione della pesca di siffatta specie al fine di consentirne un lieve aumento della biomassa.

In conclusione, quindi, a sostegno di un orientamento utilitaristico dello sfruttamento sostenibile delle risorse marine rinnovabili al fine di favorire e sostenere la c.d. «*Blue economy*» si accorda una strategia integrata capace di implementare la tutela della biodiversità marina e degli stock ittici della specie esaminata nella predetta trattazione. Pertanto, al di là dei potenziali conflitti definitivi ed operativi tra le attività di pesca commerciale e ricreativa, il giudice europeo, tenendo conto dei fragili equilibri dell'ecosistema marino, ha posto la salvaguardia di determinate specie minacciate, come la spigola, nella loro sopravvivenza e continuazione a bene supremo, in concreto attraverso l'applicazione del regolamento (UE) n. 120/2018. Perciò, alla luce delle considerazioni normative e logico-giuridiche suesposte, è possibile considerare positivamente l'interesse posto a tutela dalla politica comune della pesca adottata dall'Unione europea, nonché dall'indirizzo ermeneutico del Consesso europeo trattato che sembrano porre in secondo piano i fini spiccatamente lucrativi derivanti dall'attività di pesca.

Gloria Giuseppina Giammarelli - Caterina Giammarelli