Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
NILS WAHL
presentate il 21 maggio 2015 [1]

Cause riunite C-124/13 e C-125/13

Parlamento europeo e Commissione europea
contro

Consiglio dell'Unione europea

«Politica comune della pesca — Ricorso di annullamento — Regolamento (UE) n. 1243/2012 del Consiglio che istituisce un piano a lungo termine per gli stock di merluzzo bianco e le attività di pesca che sfruttano tali stock — Base giuridica — Ambito di applicazione dell'articolo 43, paragrafi 2 e 3, TFUE — Misure tecniche di esecuzione»

1. In termini generali, le cause in esame riflettono il disaccordo tra le istituzioni dell'Unione quanto al ruolo del Parlamento, dopo Lisbona, nell'ambito della procedura di adozione di piani pluriennali ai sensi della politica comune della pesca (in prosieguo: la «PCP»). Prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la base giuridica per le misure relative alla pesca (nonché all'agricoltura) doveva essere rinvenuta nell'articolo 37 CE. Ai sensi di tale disposizione, il Consiglio assumeva il ruolo principale nell'adozione delle misure, mentre il Parlamento godeva solo di una rilevanza marginale attraverso la consultazione. Tuttavia non è più così, poiché anche la PCP è stata ora portata nell'ambito della procedura legislativa ordinaria.

2. In tale contesto, il Parlamento e la Commissione hanno entrambi fatto ricorso per l'annullamento del regolamento (UE) n. 1243/2012 del Consiglio, recante modifica del regolamento (CE) n. 1342/2008 che istituisce un piano a lungo termine per gli stock di merluzzo bianco e le attività di pesca che sfruttano tali stock (in prosieguo: il «regolamento impugnato») [2]. Ciò perché il Consiglio ha eliminato due disposizioni dalla proposta iniziale della Commissione [3], che era stata presentata al Parlamento e al Consiglio ai sensi della procedura legislativa ordinaria sulla base dell'articolo 43, paragrafo 2, TFUE. Il Consiglio ha poi deciso di adottare le due disposizioni separatamente in un provvedimento basato sull'articolo 43, paragrafo 3, TFUE. Ai sensi di tale disposizione, il Consiglio è competente ad adottare misure relative alla fissazione e alla ripartizione delle possibilità di pesca.

3. Lo scopo del presente procedimento è stabilire se il Consiglio abbia operato correttamente.

1 — Lingua originale: l'inglese.

2 — Regolamento del 19 dicembre 2012 (GU L 352, pag. 10).

3 — Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 1342/2008 del Consiglio, del 18 dicembre 2008, che istituisce un piano a lungo termine per gli stock di merluzzo bianco e le attività di pesca che sfruttano tali stock, COM(2012) 498 final (in prosieguo: la «proposta della Commissione»).

I – Contesto normativo

A – *Disposizioni pertinenti del Trattato*

4. L'articolo 43, paragrafo 2, TFUE dispone:

«Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale, stabiliscono l'organizzazione comune dei mercati agricoli prevista all'articolo 40, paragrafo 1, e le altre disposizioni necessarie al perseguimento degli obiettivi della politica comune dell'agricoltura e della [PCP]».

5. L'articolo 43, paragrafo 3, TFUE dispone:

«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».

B – *Il regolamento di base*

6. Il regolamento (CE) n. 2371/2002 relativo alla conservazione e allo sfruttamento sostenibile delle risorse della pesca nell'ambito della PCP (in prosieguo: il «regolamento di base»)[4] predispone un quadro per le misure da adottare in materia di pesca e stabilisce i principi fondamentali che disciplinano tali misure.

7. Il considerando 6 del regolamento di base così dispone:

«Per conseguire più efficacemente l'obiettivo di uno sfruttamento sostenibile è opportuno adottare una strategia pluriennale di gestione della pesca che preveda piani di gestione pluriennali per gli stock che si trovano ai limiti biologici di sicurezza o al di sopra di tali limiti. L'adozione di piani di ricostituzione pluriennali costituisce una priorità assoluta per gli stock scesi al di sotto dei limiti biologici di sicurezza. Per tali stock può essere necessario decidere, in base ai pareri scientifici, forti riduzioni dello sforzo di pesca».

8. Ai sensi del considerando 7 del regolamento di base:

«Occorre che questi piani pluriennali stabiliscano gli obiettivi per uno sfruttamento sostenibile degli stock interessati, prevedano le norme di sfruttamento che fissano le modalità per il calcolo delle limitazioni annue delle catture e/o dello sforzo di pesca e stabiliscano altre misure di gestione specifiche, tenendo in considerazione anche l'impatto su altre specie».

9. L'articolo 1 del regolamento di base definisce la portata della PCP nei seguenti termini:

«1. La [PCP] riguarda la conservazione, gestione e sfruttamento delle risorse acquatiche vive, l'acquacoltura, nonché la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura laddove tali attività sono realizzate nel territorio degli Stati membri o nelle acque comunitarie ovvero da parte di pescherecci comunitari o di cittadini degli Stati membri, fatta salva la responsabilità primaria dello Stato di bandiera.

4 — Regolamento del Consiglio del 20 dicembre 2002 (GU L 358, pag. 59).

2. La [PCP] stabilisce misure coerenti che riguardano:

a) la conservazione, la gestione e lo sfruttamento delle risorse acquatiche vive;

(…)».

10. L'articolo 2 del regolamento di base definisce gli obiettivi della PCP:

«1. La [PCP] garantisce lo sfruttamento delle risorse acquatiche vive in condizioni sostenibili dal punto di vista sia economico che ambientale e sociale.

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

2. La [PCP] si ispira ai seguenti principi di buona "governance":

(...)

b) procedure decisionali basate su pareri scientifici attendibili che forniscano risultati tempestivi;

(…)

d) coerenza con le altre politiche comunitarie, in particolare la politica ambientale, sociale, regionale, di sviluppo, di tutela sanitaria e di protezione dei consumatori».

11. L'articolo 4 definisce i tipi di misure da adottare al fine di conseguire gli obiettivi della PCP. Nel decidere le misure, si deve tenere conto dei pareri scientifici, tecnici ed economici disponibili, segnatamente delle relazioni del comitato scientifico, tecnico ed economico per la pesca. In particolare, si può trattare di misure relative ai singoli stock o gruppi di stock volte a limitare la mortalità per pesca e l'impatto ambientale delle attività di pesca mediante, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2:

«(...)

a) l'adozione dei piani di ricostituzione di cui all'articolo 5;

b) l'adozione dei piani di gestione di cui all'articolo 6;

c) la definizione di obiettivi per uno sfruttamento sostenibile degli stock;

d) la limitazione delle catture;

e) la fissazione del numero e del tipo di pescherecci autorizzati ad operare;

f) il contenimento dello sforzo di pesca;

g) l'adozione di misure tecniche, tra cui:

i) misure relative alla struttura degli attrezzi da pesca, al numero e alla dimensione degli attrezzi di pesca detenuti a bordo, alle modalità del loro impiego e alla composizione delle catture che possono essere tenute a bordo durante la pesca con tali attrezzi;

(…)

h) l'introduzione di incentivi, anche economici, al fine di promuovere una pesca più selettiva o con scarso impatto;

(…)».

12. L'articolo 5 riguarda i piani di ricostituzione. Esso dispone quanto segue:

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

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

Essi includono valori di riferimento per la conservazione come obiettivi rispetto ai quali è valutata la ricostituzione degli stock entro limiti biologici di sicurezza.

Gli obiettivi sono espressi in termini di:

a) entità della popolazione e/o;

b) rendimenti a lungo termine e/o;

c) tasso di mortalità per la pesca e/o;

d) stabilità delle catture.

(…)

3. (…)

I piani di ricostituzione hanno carattere pluriennale e indicano il calendario probabile per il raggiungimento degli obiettivi stabiliti.

4. I piani di ricostituzione possono includere qualsiasi misura di cui all'articolo 4, paragrafo 2, lettere da c) a h), nonché le norme di sfruttamento che consistono in una serie prestabilita di parametri biologici destinati a disciplinare i limiti di cattura.

I piani di ricostituzione comprendono limitazioni dello sforzo di pesca a meno che ciò non sia necessario per realizzarne l'obiettivo (…)

(…)».

C – Il regolamento (CE) n. 1342/2008 [5]

13. Il regolamento n. 1342/2008 che istituisce un piano a lungo termine per gli stock di merluzzo bianco e le attività di pesca che sfruttano tali stock e che abroga il regolamento (CE) n. 423/2004 (in prosieguo: il «piano per il merluzzo bianco») è stato adottato dal Consiglio sulla base di una proposta della Commissione e in seguito alla consultazione del Parlamento ai sensi dell'articolo 37 del Trattato CE.

14. Il considerando 7 del regolamento n. 1342/2008 così dispone:

«Al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi in termini di mortalità per pesca e contribuire a ridurre i rigetti, è altresì necessario fissare le possibilità di pesca in termini di sforzo di pesca a livelli compatibili con la strategia pluriennale. Per quanto possibile, è opportuno che tali possibilità di pesca siano definite in funzione dei tipi di attrezzi sulla base delle pratiche di pesca attuali. È opportuno prevedere un riesame periodico dell'efficacia del sistema di gestione e garantire in particolare che il sistema di regolamentazione dello sforzo di pesca sia riesaminato quando gli stock di merluzzo bianco avranno raggiunto livelli che consentono uno sfruttamento conforme al rendimento massimo sostenibile».

15. Il considerando 9 di tale regolamento dispone:

«Stabilire e ripartire i limiti di cattura, fissare i livelli minimi e di precauzione degli stock e dei tassi di mortalità per pesca, nonché lo sforzo di pesca massimo ammissibile per ciascun gruppo di sforzo e per ogni Stato membro e l'esclusione di taluni gruppi di navi dal regime di gestione dello sforzo sono misure di primaria importanza nell'ambito della [PCP]. È opportuno che il Consiglio si riservi il diritto di esercitare direttamente le sue competenze di esecuzione per quanto riguarda tali questioni specifiche».

16. Ai sensi del suo articolo 1, il presente regolamento istituisce un piano per quattro stock di merluzzo bianco corrispondenti a quattro zone geografiche, vale a dire Kattegat, Mare del Nord, Skagerrak e Manica orientale, acque della Scozia occidentale e Mare d'Irlanda.

17. L'articolo 5 del regolamento n. 1342/2008 precisa come segue l'obiettivo del piano pluriennale:

«1. Il piano di cui all'articolo 1 assicura lo sfruttamento sostenibile degli stock di merluzzo bianco sulla base del rendimento massimo sostenibile.

2. L'obiettivo definito al paragrafo 1 è conseguito mantenendo il seguente tasso di mortalità per pesca del merluzzo bianco [nel]le classi di età appropriate: (…)

3. Per lo stock di merluzzo bianco nel Mare del Nord, nello Skagerrak e nella Manica orientale, l'obiettivo definito al paragrafo 1 è conseguito mantenendo il tasso di mortalità per pesca del merluzzo bianco [nel]le classi di età appropriate di cui all'articolo 8».

18. Al fine di raggiungere gli obiettivi fissati dall'articolo 5, gli articoli da 6 a 10 del regolamento n. 1342/2008 stabiliscono norme specifiche relative ai totali ammissibili di cattura (in prosieguo: i «TAC»). Gli articoli dall'11 al 17 del regolamento fissano limiti allo sforzo di pesca.

5 — Regolamento del Consiglio del 18 dicembre 2008 (GU L 348, pag. 20).

19. Più nello specifico, la versione del regolamento n. 1342/2008 in vigore prima che fosse modificato dal regolamento impugnato conteneva un articolo 9, che prevedeva norme relative alla procedura da seguire nel fissare i TAC ove le norme di base di cui agli articoli 7 e 8 del regolamento non potessero essere applicate per mancanza delle informazioni necessarie. L'articolo 12 di tale regolamento stabiliva il metodo per calcolare lo sforzo di pesca massimo ammissibile.

D – *Il regolamento impugnato*

20. La proposta della Commissione di modificare talune disposizioni del regolamento n. 1342/2008 è stata adottata il 12 settembre 2012. La proposta si basava sull'articolo 43, paragrafo 2, TFUE. Poiché era stata annunciata per una fase successiva una revisione più ampia del piano per il merluzzo bianco, la proposta della Commissione era intesa come una soluzione temporanea per risolvere taluni dei problemi più urgenti individuati [6]. La proposta è stata inviata al Parlamento e al Consiglio nonché al Comitato economico e sociale europeo (CESE) il giorno dell'adozione.

21. Oltre alle modifiche che il Consiglio ha successivamente deciso di adottare in un separato regolamento ai sensi dell'articolo 43, paragrafo 3, TFUE, come spiegato infra, le modifiche proposte riguardavano – in particolare, ma non esclusivamente – il metodo che gli Stati membri devono impiegare nel calcolo dello sforzo di pesca (modifica all'articolo 4), la semplificazione della procedura di esclusione di talune navi dal regime di gestione dello sforzo di pesca (modifica all'articolo 11 e inserimento degli articoli dall'11 bis all'11 quinquies) e gli obblighi degli Stati membri di gestire livelli elevati di rigetti e di garantire un monitoraggio e un controllo adeguato degli incentivi previsti dagli articoli 11 e 13 (modifica all'articolo 14).

22. Il regolamento impugnato è stato adottato il 19 dicembre 2012 sulla base dell'articolo 43, paragrafo 3, TFUE. Con tale regolamento, il Consiglio ha modificato gli articoli 9 e 12 del regolamento n. 1342/2008.

23. Le ragioni per l'adozione del regolamento impugnato sulla base dell'articolo 43, paragrafo 3, TFUE invece dell'articolo 43, paragrafo 2, TFUE sono state spiegate nel considerando 8 di tale regolamento:

«Le modifiche degli articoli 9 e 12 stabiliscono norme specifiche dettagliate per la fissazione delle possibilità di pesca espresse mediante il TAC e le limitazioni dello sforzo di pesca. Esse adattano le norme attualmente in vigore per la fissazione delle possibilità di pesca senza modificare l'obiettivo del piano per il merluzzo bianco. Si tratta, quindi, di misure relative alla fissazione e alla ripartizione dei TAC e delle limitazioni dello sforzo di pesca, che non possono essere considerate disposizioni recanti un'organizzazione comune dei mercati della pesca o disposizioni di altro tipo necessarie per il perseguimento degli obiettivi della [PCP]».

24. Il regolamento impugnato sostituisce l'articolo 9 del regolamento n. 1342/2008 e stabilisce un procedimento speciale per la fissazione dei TAC:

«1. Qualora non si disponga di informazioni sufficienti per fissare i TAC conformemente all'articolo 7, i TAC per gli stock di merluzzo bianco nel Kattegat, nelle acque della Scozia occidentale e nel Mare d'Irlanda sono fissati al livello indicato dai pareri scientifici. Tuttavia, se il livello indicato dai pareri scientifici è superiore di oltre il 20% ai TAC dell'anno precedente, essi sono fissati a un livello superiore del 20% rispetto ai TAC dell'anno precedente o, se il livello indicato dai pareri scientifici è inferiore di oltre il 20% rispetto ai TAC dell'anno precedente, sono fissati a un livello inferiore del 20% rispetto ai TAC dell'anno precedente.

6 — La relazione che accompagna la proposta; COM(2012) 498 final, pagg. da 2 a 4.

2. In deroga al paragrafo 1, qualora i pareri scientifici indichino che non sia opportuna la pesca diretta e che:

a) le catture accessorie debbano essere minimizzate o ridotte al minimo livello possibile; e/o

b) le catture di merluzzo bianco debbano essere ridotte al minimo livello possibile,

il Consiglio può decidere di non applicare un adeguamento annuale al TAC nell'anno o negli anni successivi, a condizione che i TAC siano fissati solo per le catture accessorie.

3. Qualora non si disponga di informazioni sufficienti per fissare i TAC conformemente all'articolo 8, i TAC per lo stock di merluzzo bianco nel Mare del Nord, nello Skagerrak e nella Manica orientale sono fissati applicando, mutatis mutandis, i paragrafi 1 e 2 del presente articolo, a meno che in esito alle consultazioni con la Norvegia non sia convenuto un livello diverso di TAC.

4. Qualora i pareri scientifici indichino che l'applicazione delle norme di cui all'articolo 8, paragrafi da 1 a 4, non risulta idonea al raggiungimento degli obiettivi del piano, il Consiglio, nonostante le succitate disposizioni, può decidere in merito a un livello di TAC alternativo».

25. Anche l'articolo 12 del regolamento n. 1342/2008 è stato modificato dal regolamento impugnato. Nella versione modificata, i paragrafi 4 e 6 di tale articolo così dispongono:

«4. Per i gruppi di sforzo aggregati le cui catture cumulate in percentuale, calcolate ai sensi del paragrafo 3, lettera d), sono pari o superiori al 20%, si applicano adeguamenti annuali. Lo sforzo di pesca massimo ammissibile dei gruppi interessati è calcolato come segue:

a) nei casi in cui si applicano gli articoli 7 o 8, applicando al valore di riferimento la stessa percentuale di adeguamento prevista in tali articoli per la mortalità per pesca;

b) nei casi in cui si applica l'articolo 9, applicando allo sforzo di pesca la stessa percentuale di adeguamento applicata al TAC rispetto all'anno precedente.

(…)

6. In deroga al paragrafo 4 il Consiglio, qualora lo sforzo di pesca massimo ammissibile sia stato ridotto per quattro anni consecutivi, può decidere di non applicare un adeguamento annuale allo sforzo di pesca massimo ammissibile dell'anno o degli anni successivi».

II – Procedimento dinanzi alla Corte e conclusioni

26. Con il proprio ricorso nella causa C-124/13, il Parlamento chiede che la Corte voglia:

— annullare il regolamento impugnato, e

— condannare il Consiglio alle spese.

27. Con il proprio ricorso nella causa C-125/13, la Commissione chiede che la Corte voglia:

— annullare il regolamento impugnato;

— mantenere gli effetti del regolamento annullato del Consiglio, per un congruo periodo di tempo dopo la pronuncia della sentenza nella causa C-125/13, vale a dire per un massimo di un anno completo di calendario a partire dal 1° gennaio dell'anno successivo alla sentenza, e

— condannare il Consiglio alle spese del procedimento.

28. Con ordinanza del 19 aprile 2013 del presidente della Corte, la causa C-124/13 e la causa C-125/13 sono state riunite ai fini della fase scritta e orale del procedimento e della sentenza. Con ordinanza del presidente della Corte dell'11 settembre 2013, il Regno di Spagna, la Repubblica francese e la Repubblica di Polonia sono state ammesse ad intervenire a sostegno del Consiglio in entrambe le cause.

29. Nella sua memoria comune ad entrambe le azioni, il Consiglio chiede – supportato dai governi intervenienti in relazione a numerose conclusioni – che la Corte voglia:

— respingere integralmente, per ragioni di merito, i ricorsi presentati dal Parlamento e dalla Commissione;

— condannare il Parlamento e la Commissione alle spese;

— in subordine, qualora e nei limiti in cui la Corte annulli il regolamento impugnato, dichiarare che gli effetti del regolamento impugnato divengano definitivi.

30. Hanno presentato osservazioni scritte il Parlamento, la Commissione e il Consiglio, nonché i governi spagnolo, francese e polacco, e tutti hanno esposto le loro osservazioni orali all'udienza del 24 febbraio 2015.

III – Analisi

A – *Argomenti principali delle parti*

31. Nella causa C-124/13, con il suo unico motivo il Parlamento sostiene che il regolamento impugnato è illegittimo in quanto adottato su una base giuridica errata. Il Parlamento afferma che, dato l'obiettivo e il contenuto di tale regolamento, esso avrebbe dovuto essere adottato in base all'articolo 43, paragrafo 2, TFUE, attraverso la procedura legislativa ordinaria con il Parlamento in funzione di colegislatore.

32. A tal proposito, il Parlamento afferma in particolare che i piani pluriennali, come il piano di cui trattasi nelle presenti cause, costituiscono uno strumento per la conservazione e la gestione di stock di pesce. Ogni piano costituisce un tutt'uno e contiene soltanto disposizioni volte al perseguimento degli obiettivi della sostenibilità e della conservazione della PCP. Tali piani devono pertanto essere adottati nella loro interezza ai sensi dell'articolo 43, paragrafo 2, TFUE.

33. Il Parlamento contesta altresì il fatto di avere scisso la proposta della Commissione. Ad avviso del Parlamento, tale scissione costituisce una violazione e priva del suo contenuto la giurisprudenza relativa al rapporto vitale tra la base giuridica di un atto e il suo centro di gravità. Di conseguenza, la scissione della proposta ha permesso al Consiglio di scegliere artificiosamente una base giuridica distinta per taluni elementi dell'atto proposto, che sarebbero invece stati assorbiti dall'unica base giuridica dell'articolo 43, paragrafo 2, TFUE se fosse stato adottato un unico atto, come inizialmente proposto.

34. Nella causa C-125/13, la Commissione fonda il suo ricorso su tre motivi.

35. In primo luogo, come argomento principale e sulla stessa linea del Parlamento, la Commissione contesta la pretesa base giuridica per il regolamento impugnato. Ad avviso della Commissione, il Consiglio non aveva alcun diritto di scindere la proposta della Commissione e di adottare parte di essa sulla base dell'articolo 43, paragrafo 3, TFUE. La Commissione sostiene che la proposta si sarebbe dovuta basare interamente sull'articolo 43, paragrafo 2, posto che le disposizioni del regolamento impugnato non rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 43, paragrafo 3, poiché riguardano scelte di politica in tale campo.

36. In secondo luogo, secondo la Commissione, nell'aver diviso la proposta e adottato il regolamento impugnato, il Consiglio ha seguito un processo decisionale contrario alle prerogative istituzionali del Parlamento e del CESE, vale a dire ha violato il diritto del Parlamento di partecipare e il diritto del CESE di essere debitamente consultato.

37. In terzo luogo, la Commissione afferma che il suo diritto esclusivo di iniziativa è stato violato come conseguenza del cambiamento della base giuridica del regolamento impugnato. Tale violazione si è verificata, in sostanza, perché la modifica ha fondamentalmente alterato la natura della proposta della Commissione.

38. Il Consiglio – sostenuto dai governi intervenienti – contesta gli argomenti prospettati dai ricorrenti. A suo avviso, il regolamento impugnato costituisce una misura sulla fissazione e sulla ripartizione delle possibilità di pesca e, in quanto tale, è stata correttamente fondata sull'articolo 43, paragrafo 3, TFUE. Esso afferma che le considerazioni che lo hanno portato a scindere la proposta della Commissione e ad adottare talune disposizioni tramite un atto separato riguardano l'obiettivo e il contenuto della proposta. Per questo motivo, il Consiglio non vede perché la decisione di scindere la proposta possa interferire in qualsiasi modo con il diritto esclusivo di iniziativa della Commissione

B – *Contesto*

39. In termini costituzionali, la rilevanza delle presenti cause difficilmente può essere sopravvalutata. Ciò perché riguarda l'ambito di applicazione da attribuire all'articolo 43, paragrafo 2, e all'articolo 43, paragrafo 3, TFUE, rispettivamente ai fini dell'adozione di misure (legislative e di altro tipo) in relazione all'agricoltura e alla pesca. In tal senso, l'approccio adottato dalla Corte in relazione all'ambito di applicazione di ciascuna di tali disposizioni avrà conseguenze radicali quanto al ruolo svolto dalle diverse istituzioni e ai processi decisionali seguiti in tale settore. Dal punto di vista istituzionale, è evidente che gli interessi in gioco nelle presenti cause sono di estrema rilevanza.

40. Più nello specifico, l'essenza delle presenti cause risiede nella determinazione, nel periodo successivo a Lisbona, dei rispettivi ruoli delle istituzioni dell'Unione nell'adozione di misure nel settore della pesca e, in particolare, degli esatti parametri della competenza del Consiglio di agire senza il Parlamento in tale settore.

41. È vero che la base giuridica corretta per una determinata misura dell'Unione deve essere valutata caso per caso. È altrettanto vero che la Corte non ha ancora affrontato la questione della linea di demarcazione tra i paragrafi 2 e 3 dell'articolo 43 TFUE nell'ambito di misure interne all'Unione. Tuttavia, la Corte ha spiegato come tali disposizioni debbano essere interpretate nell'ambito delle relazioni esterne dell'Unione. In una recente sentenza, relativa alle competenze esterne dell'Unione europea in relazione all'attribuzione di possibilità di pesca a navi battenti bandiera della Repubblica bolivariana del Venezuela nelle acque dell'Unione al largo delle coste della Guyana francese[7], la Corte ha operato una distinzione tra queste due basi giuridiche.

7 — Sentenza Parlamento e Commissione/Consiglio (C-103/12 e C-165/12, EU:C:2014:2400), punto 50 (in prosieguo: la «sentenza Venezuela»).

42. In tale sentenza, la Corte ha sostanzialmente statuito che l'adozione di disposizioni ai sensi dell'articolo 43, paragrafo 2, TFUE presuppone una valutazione relativa alla questione se tali disposizioni siano necessarie per poter perseguire gli obiettivi inerenti alle politiche comuni disciplinate dal Trattato FUE. In particolare, tale valutazione comporta una decisione politica che dev'essere riservata al legislatore dell'Unione.

43. D'altro canto, la Corte ha proseguito chiarendo che la situazione è diversa nell'ambito dell'articolo 43, paragrafo 3, TFUE, ai sensi del quale devono essere adottate le misure relative alla fissazione e alla ripartizione delle possibilità di pesca. Essenzialmente, secondo la Corte, una corrispondente valutazione di necessità non è richiesta ai sensi di tale base giuridica. Ciò perché le misure adottate ai sensi di tale disposizione sono di natura principalmente tecnica e sono volte a *dare esecuzione a disposizioni adottate sulla base del paragrafo 2 dell'articolo 43 TFUE*.

44. È certamente vero che le presenti cause differiscono dalla causa che ha dato origine alla sentenza Venezuela in termini di contesto fattuale e, in una certa misura, di contesto normativo. Tuttavia, un punto che non si può trascurare è che, in tali circostanze invero differenti, la Corte – riunita in Grande Sezione – ha chiarito come i paragrafi 2 e 3 dell'articolo 43 TFUE debbano essere intesi. Orbene, è fondamentale ricordare che tanto gli attori giuridici quanto quelli economici si conformano all'autorità che deriva dalla giurisprudenza di questa Corte e adattano di conseguenza il loro comportamento. Ciò specialmente nella particolare situazione in cui la giurisprudenza svolge un ruolo fondamentale nel plasmare il diritto. Questo è il motivo per cui ritengo che vi siano ragioni importanti, relative alla certezza del diritto, che impongono di rispettare l'autorità di una recente sentenza della Grande Sezione e di seguire l'interpretazione dei paragrafi 2 e 3 dell'articolo 43 TFUE in essa stabilita. Infatti, non vedo alcun motivo per cui una siffatta interpretazione di tali disposizioni non debba essere altrettanto valida nelle presenti cause.

45. Tenendo a mente ciò, è necessario esaminare le implicazioni della sentenza Venezuela per quanto riguarda processi decisionali relativi a misure interne all'Unione. Come intendo chiarire, dalla sentenza Venezuela consegue che l'articolo 43, paragrafo 3, TFUE deve essere inteso nel senso di fornire la base giuridica per l'adozione di un particolare tipo di misure di esecuzione e che, in quanto tale, esso è gerarchicamente subordinato alla base giuridica fornita dall'articolo 43, paragrafo 2, TFUE.

46. Prima di esaminare nello specifico il regolamento impugnato, farò alcune osservazioni relative all'ambito di applicazione, rispettivamente, dei paragrafi 2 e 3 dell'articolo 43 TFUE ad un livello più generale. Infine, tratterò brevemente altre tematiche importanti sollevate dalle presenti cause.

C – *L'ambito di applicazione dell'articolo 43, paragrafo 3, TFUE*

1. L'articolo 43, paragrafo 3, TFUE in relazione all'articolo 43, paragrafo 2, TFUE

a) Il disaccordo tra le parti

47. La sentenza Venezuela è stata emessa dopo la chiusura della fase scritta dei presenti procedimenti. Alla luce delle conclusioni della Corte in tale sentenza, non sorprende che i ricorrenti abbiano mantenuto le loro posizioni e che il Consiglio abbia tentato di minimizzarne le conseguenze in relazione all'esito del presente procedimento.

48. Ciò posto, entrambi i ricorrenti continuano a sostenere che l'articolo 43, paragrafo 3, TFUE costituisce una deroga all'articolo 43, paragrafo 2, TFUE e dovrebbe, quindi, essere interpretato restrittivamente. In sostanza, il secondo costituisce la base giuridica adeguata per qualsiasi misura legislativa necessaria al fine di raggiungere gli scopi della PCP. Il primo, dall'altra parte, è la base solo per le misure di esecuzione in esso elencate e, in particolare, per le misure che fissano e ripartiscono

le possibilità di pesca. Tuttavia, la Commissione adotta un approccio leggermente più flessibile nell'ammettere che l'articolo 43, paragrafo 3, TFUE possa anche formare la base giuridica adeguata per l'adozione di talune misure funzionalmente collegate che vanno oltre la mera fissazione e ripartizione delle possibilità di pesca. In ogni caso, secondo i ricorrenti, le misure adottate ai sensi dell'articolo 43, paragrafo 3, TFUE costituiscono uno speciale genere di misure di esecuzione adottate in conformità di un procedimento sui generis stabilito in tale disposizione. Il Parlamento, in particolare, ha sottolineato il fatto che qualsiasi decisione che comporta scelte politiche deve essere adottata ai sensi dell'articolo 43, paragrafo 2, TFUE, secondo la procedura legislativa che coinvolge tanto il Parlamento quanto il Consiglio.

49. I ricorrenti non condividono neppure l'interpretazione letterale dell'articolo 43, paragrafo 3, TFUE invocata dal Consiglio. Il Consiglio sostiene che l'espressione «le misure relative a» e i suoi equivalenti nelle diverse versioni linguistiche (in particolare, in francese) indicano chiaramente che tale disposizione deve ricomprendere, altresì, talune norme che vanno oltre la mera fissazione delle possibilità di pesca. Il Parlamento e la Commissione affermano che non si può trarre una siffatta conclusione semplicemente dalla lettera di tale disposizione, senza prendere in debita considerazione il suo più ampio contesto.

50. Il Consiglio, sostenuto dai governi intervenienti, per parte sua continua ad affermare che l'uso dell'espressione «adotta le misure relative a», di cui all'articolo 43, paragrafo 3, TFUE, suggerisce che tale disposizione può altresì essere utilizzata come base giuridica per misure diverse da quelle che fissano e ripartiscono le possibilità di pesca. Di conseguenza, l'articolo 43, paragrafo 3, TFUE ricomprende non solo un diritto di pesca quantificato che può essere espresso in diversi modi, quali i TAC, ma anche misure funzionalmente collegate. Ad avviso del Consiglio, l'articolo 43, paragrafo 3, TFUE costituisce una base giuridica distinta e autonoma e non una deroga all'articolo 43, paragrafo 2, TFUE. Esso costituisce una lex specialis rispetto alla lex generalis di cui all'articolo 43, paragrafo 2, TFUE e, di conseguenza, non dovrebbe essere interpretato restrittivamente.

51. Il Consiglio pertanto si oppone all'interpretazione, proposta dai ricorrenti, secondo la quale la procedura legislativa ordinaria gode di primazia rispetto agli atti adottati ai sensi dell'articolo 43, paragrafo 3, TFUE. Al contrario, afferma il Consiglio, i paragrafi 2 e 3 dell'articolo 43 TFUE costituiscono basi giuridiche autonome e tra di esse non vi è un rapporto gerarchico. In tale ambito, il Consiglio contesta altresì l'argomento secondo il quale se una misura è connessa agli obiettivi della PCP, essa deve fondarsi sull'articolo 43, paragrafo 2, TFUE e secondo il quale nessuna misura può essere adottata in base all'articolo 43, paragrafo 3, TFUE senza una previa decisione su scelte di natura politica in materia di PCP ai sensi dell'articolo 43, paragrafo 2, TFUE [8].

b) L'articolo 43, paragrafo 3, TFUE come base giuridica sui generis per le misure di esecuzione

52. In primo luogo, osservo che, a sostegno delle loro pretese, entrambi i ricorrenti e il Consiglio invocano la formulazione letterale e il contesto storico dell'articolo 43, paragrafi 2 e 3, TFUE, nonché un'interpretazione sistematica e teleologica di tali disposizioni. A mio avviso, tali argomenti possono essere utilizzati per sostenere entrambi i punti di vista.

53. Sebbene, tutto considerato, io sia più propenso a condividere gli argomenti del Consiglio quanto all'ambito di applicazione dell'articolo 43, paragrafi 2 e 3, TFUE, ciò a mio avviso non è una ragione sufficiente per proporre di discostarsi dalla linea di demarcazione tra tali disposizioni stabilita dalla Corte nella sentenza Venezuela.

8 — Si deve specificare che la Commissione, a tal proposito, adotta invero una posizione più sfumata. Essa afferma che, ove non esistano misure legislative ai sensi dell'articolo 43, paragrafo 2, TFUE, l'articolo 43, paragrafo 3, TFUE può essere utilizzato dal Consiglio per misure non legislative concepite per raggiungere gli obiettivi della PCP. Per contro, ove un atto sia stato adottato ai sensi del paragrafo 2 dell'articolo 43 TFUE, il Consiglio è vincolato da tale quadro quando adotta misure ai sensi del paragrafo 3.

54. Invero, le conclusioni della Corte in tale sentenza difficilmente possono essere descritte come meri obiter dicta. Al contrario, la Corte ha statuito – dopo un'analisi dettagliata tanto delle disposizioni rilevanti del Trattato quanto dello scopo e del contesto della dichiarazione in esame in tale causa [9] – che una decisione autonoma presa sulla base degli interessi politici dell'Unione rientra nella sfera di competenza del legislatore dell'Unione e che l'articolo 43, paragrafo 3, TFUE deve essere applicato in relazione a misure principalmente tecniche che attuano tali scelte [10].

55. Cionondimeno, prima di analizzare il regolamento impugnato con riferimento a tale pronuncia, intendo fare talune osservazioni alla luce degli argomenti relativi all'interpretazione letterale, contestuale e teleologica proposti dalle parti.

i) Il contesto

56. Non vedo, prima facie, alcun motivo stringente per cui l'articolo 43, paragrafo 3, TFUE non possa essere interpretato nel senso di ricomprendere anche una gamma relativamente ampia di misure che in qualche modo «sono collegate» alla fissazione e ripartizione delle possibilità di pesca [11]. Queste possono includere misure che sono in qualche modo altresì necessarie per l'effettiva fissazione e ripartizione delle possibilità di pesca (quali il metodo per la fissazione dei limiti di cattura o le limitazioni dello sforzo di pesca, che qui rilevano). Si potrebbe anche dire che tali misure rientrano tra i mezzi necessari al perseguimento degli obiettivi della PCP nei limiti in cui sono relative alla fissazione e alla ripartizione delle possibilità di pesca. Nessuna lettura contestualizzata, che sia dell'articolo 43, paragrafo 3, TFUE come parte dell'articolo 43 TFUE o in relazione al contesto storico di tale disposizione, sembra dare una chiara indicazione quanto all'interpretazione da seguire.

57. Più nello specifico, ritengo che prendere in considerazione il contesto storico sia inutile. Prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, nessuna disposizione dei Trattati riguardava specificamente le procedure per la fissazione e la ripartizione delle possibilità di pesca. Per contro, l'articolo 20, paragrafo 1, del regolamento di base predispone la procedura per decidere «in merito ai limiti di cattura e/o di sforzo di pesca e alla ripartizione delle possibilità di pesca tra gli Stati membri, nonché in merito alle condizioni associate a tali limiti». Tali misure – vale a dire, la fissazione delle possibilità di pesca e talune misure complementari – dovevano essere adottate dal Consiglio a maggioranza qualificata su proposta della Commissione. Il Parlamento non era coinvolto.

58. A questo punto, osservo che non mi è del tutto chiaro perché debba essere automaticamente stabilito un parallelo tra l'articolo 20 del regolamento di base e l'articolo 43, paragrafo 3, TFUE, oppure, invero, tra l'articolo 37 CE e l'articolo 43, paragrafo 2, TFUE a questo riguardo.

59. Come osserva il Consiglio, i paragrafi 2 e 3 dell'articolo 43 TFUE sono stati introdotti dal Trattato di Lisbona per sostituire un'unica disposizione, l'articolo 37 CE, che era stata la base giuridica per l'adozione di una vasta gamma di atti giuridici, relativi all'agricoltura e alla pesca, prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Tali circostanze da sole non sembrano suffragare la conclusione che gli estensori del Trattato FUE intendessero garantire che, nei casi in cui prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona sarebbe stato utilizzato l'articolo 37 CE, debba ora essere utilizzato l'articolo 43, paragrafo 2, TFUE.

9 — V. punti da 47 a 79 della sentenza Venezuela.

10 — V., in particolare, punti da 79 a 81 della sentenza.

11 — V., per quanto riguarda il testo e come tale testo può essere interpretato, le conclusioni dell'avvocato generale Sharpston nelle cause riunite Parlamento e Commissione/Consiglio (C-103/12 e C-165/12, EU:C:2014:334) (in prosieguo: le «conclusioni dell'avvocato generale Sharpston nella causa Venezuela») e, in particolare, il paragrafo 160.

60. È vero, tuttavia, che l'analogia tra l'articolo 20 del regolamento di base e l'articolo 43, paragrafo 3, TFUE è difficile da ignorare. Piuttosto, l'articolo 43, paragrafo 3, TFUE sembrerebbe avere un ambito di applicazione più ristretto rispetto all'articolo 20 del regolamento di base in quanto, diversamente da quest'ultima disposizione, non parla di «condizioni associate a» [12]. Viste le modifiche sostanziali ora apportate alla struttura del Trattato in generale, e nel settore dell'agricoltura e della pesca in particolare, sembra parimenti probabile che, come sostiene il Consiglio, le modifiche al Trattato riflettano la volontà degli estensori di riservare al Consiglio – nonostante l'estensione della procedura legislativa ordinaria a tale settore – talune specifiche competenze (autonome) piuttosto che poteri di attuazione limitati.

61. Ciò mi porta al punto successivo. Nessuna delle parti nega che gli estensori del Trattato abbiano previsto la procedura legislativa ordinaria di cui all'articolo 43, paragrafo 2, TFUE per categorie più generali di misure, vale a dire quelle necessarie al perseguimento degli obiettivi della PCP, riservando invece la procedura non legislativa di cui all'articolo 43, paragrafo 3, TFUE a taluni tipi di misure di regolamentazione (che, tuttavia, come la regolare fissazione dei TAC, potrebbe nel contempo essere necessaria al perseguimento degli obiettivi della PCP). Vi è comunque un disaccordo considerevole quanto al rapporto tra tali procedure e le misure corrispondenti.

ii) Sussistenza o meno di una gerarchia

62. Come ho già rilevato, il Consiglio e i governi intervenienti sostengono l'opinione che l'articolo 43, paragrafo 3, TFUE costituisca una base giuridica distinta e non debba essere utilizzato esclusivamente per misure meramente tecniche quali la fissazione dei TAC. A mio avviso, il fatto che l'articolo 43, paragrafo 3, TFUE sia formulato in modo tale da ricomprendere «misure relative alla fissazione e ripartizione delle possibilità di pesca», anziché essere limitato, per esempio, all'accordare semplicemente al Consiglio il potere di «fissare e ripartire le possibilità di pesca», è irrilevante. Sulla base della formulazione letterale di tale disposizione, è possibile difendere – in modo parimenti (non) convincente – tanto l'interpretazione sostenuta dai ricorrenti quanto quella del Consiglio.

63. Dall'altra parte, sulla base della formulazione letterale, nulla sembrerebbe escludere prima facie la possibilità che i paragrafi 2 e 3 dell'articolo 43 TFUE stabiliscano due distinte competenze delle istituzioni dell'Unione. Secondo tale interpretazione, queste due disposizioni potrebbero essere reciprocamente esclusive e complementari. Invero, non sono convinto del fatto che, semplicemente perché gli estensori del Trattato abbiano deciso di estendere l'ambito di applicazione della procedura legislativa ordinaria per ricomprendere l'agricoltura e la pesca, tutte le altre competenze previste dal Trattato in tale settore debbano necessariamente essere interpretate in modo restrittivo o subordinate alla competenza legislativa.

64. Cionondimeno, la Corte ha ora stabilito una chiara gerarchia tra tali disposizioni. Nella sentenza Venezuela, la Corte ha statuito che le misure adottate sulla base dell'articolo 43, paragrafo 3, TFUE sono di natura principalmente tecnica e si suppone *diano esecuzione* a disposizioni adottate sulla base dell'articolo 43, paragrafo 2, TFUE [13]. Inoltre, in seguito a un esame dettagliato della dichiarazione di cui trattasi in tale causa, la Corte ha osservato che, proprio perché tale dichiarazione costituiva una

12 — Un altro punto interessante da rilevare qui è che la formulazione dell'articolo 43, paragrafo 3, TFUE è altresì molto simile a quella dell'articolo III-231, paragrafo 3, del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa: «Il Consiglio, su proposta della Commissione, adotta i regolamenti o decisioni europei relativi alla fissazione dei prezzi, dei prelievi, degli aiuti e delle limitazioni quantitative e alla fissazione e ripartizione delle possibilità di pesca». Diversamente dall'articolo 20 del regolamento di base, il testo della disposizione in parola non parla delle «condizioni associate a tali limiti [di cattura e di sforzo pesca]». Invero, tale disposizione evidentemente fa riferimento a disposizioni di livello inferiore (rispetto a leggi europee), il che sembra indicare una gerarchia tra strumenti legislativi e strumenti situati, in termini di ordine di preferenza, a un livello inferiore rispetto agli strumenti legislativi. V. anche conclusioni dell'avvocato generale Sharpston nella causa Venezuela, paragrafo 168. Tuttavia, ciò non significa automaticamente che tali strumenti siano interdipendenti o che uno sia necessariamente subordinato all'altro.

13 — V. punto 50 della sentenza Venezuela.

misura che presuppone l'adozione di una decisione autonoma che dev'essere presa con riferimento agli interessi politici che l'Unione persegue nelle sue politiche comuni, in particolare quella della pesca, la dichiarazione stessa rientrava in un settore di competenza che figura tra quelli rispetto ai quali le decisioni spettano al legislatore dell'Unione ai sensi dell'articolo 43, paragrafo 2, TFUE [14].

65. La Corte sembra pertanto aver ammesso che l'articolo 43, paragrafo 3, TFUE riguarda principalmente misure, simili a quelle precedentemente adottate ai sensi dell'articolo 20 del regolamento di base, che necessitano di un'adozione a intervalli regolari (la fissazione dei TAC, ad esempio) [15]. Inoltre, io interpreto tale sentenza – e, in particolare, la statuizione relativa alla necessità di riservare al legislatore dell'Unione la competenza di prendere decisioni autonome in conformità con gli interessi politici dell'Unione – nel senso che indica che il ricorso all'articolo 43, paragrafo 3, TFUE è effettivamente soggetto a una previa condizione, vale a dire l'esistenza di una misura correlata ai sensi dell'articolo 43, paragrafo 2, TFUE.

66. In altri termini, qualsiasi decisione *autonoma* comportante considerazioni politiche rientra ora necessariamente nell'ambito di applicazione dell'articolo 43, paragrafo 2, TFUE. Alla luce delle conclusioni della Corte nella sentenza Venezuela, ritengo che qualsiasi misura che stabilisce il quadro giuridico per la fissazione e ripartizione delle possibilità di pesca rientri ora nell'ambito di applicazione dell'articolo 43, paragrafo 2, TFUE. Ciò perché un siffatto quadro non può essere interpretato come una misura concepita semplicemente per l'attuazione di una disposizione adottata a un livello superiore con riferimento agli specifici interessi politici dell'Unione europea. Le misure ai sensi dell'articolo 43, paragrafo 3, TFUE devono pertanto essere circoscritte a quelle strettamente connesse alla definizione di chi può pescare cosa, e dove, e alle condizioni funzionalmente collegate a tali questioni (a condizione che esse costituiscano misure di esecuzione), mentre le misure relative ad altri aspetti delle possibilità di pesca non possono rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 43, paragrafo 3, TFUE [16].

67. In quest'ottica ritengo che i paralleli stabiliti tra l'articolo 43, paragrafo 3, TFUE e gli atti di esecuzione basati sull'articolo 291 TFUE siano assolutamente appropriati. Per loro stessa natura, le misure relative alla fissazione e alla ripartizione delle possibilità di pesca, che devono rispettare le disposizioni normative sulla PCP, possono essere assimilate a misure di esecuzione. Ciò anche se esse esulano dall'ambito di applicazione degli «atti di esecuzione» ai sensi dell'articolo 291 TFUE. Tale approccio e la linea di demarcazione tra i tipi di misure che possono essere adottate rispettivamente ai sensi dei paragrafi 2 e 3 dell'articolo 43 TFUE sono stati confermati dalla Corte nella sentenza Venezuela.

68. Tenendo a mente quanto precede, è ora necessario stabilire se le disposizioni di cui al regolamento impugnato, scisse dalla proposta iniziale della Commissione, siano misure tecniche – la cui adozione non richiede una valutazione di necessità – concepite per l'esecuzione di disposizioni adottate sulla base dell'articolo 43, paragrafo 2, TFUE.

2. Il regolamento impugnato

69. Come argomento principale, il Parlamento e la Commissione sostengono che il Consiglio ha utilizzato una base giuridica errata per il regolamento impugnato. Ciò in quanto – essi affermano – le disposizioni di tale regolamento sono state scisse dalla proposta iniziale della Commissione di modifica del regolamento n. 1342/2008 e successivamente adottate sulla base dell'articolo 43, paragrafo 3, TFUE

14 — V. punti da 79 a 81 della sentenza.

15 — Conclusioni dell'avvocato generale Sharpston nella causa Venezuela, paragrafo 164.

16 — In un'ottica analoga, v. anche le conclusioni dell'avvocato generale Sharpston nella causa Venezuela, paragrafo 169.

anziché dell'articolo 43, paragrafo 2, TFUE, che era la base giuridica per la proposta iniziale della Commissione. Prima di affrontare tale argomento, spiegherò brevemente per quali scopi siano concepiti i piani pluriennali, quali il piano stabilito dal regolamento n. 1342/2008 e modificato dal regolamento impugnato.

a) Cosa sono i piani pluriennali e a cosa servono?

70. Innanzitutto, si deve rilevare che il fine onnicomprensivo della PCP è, incontestabilmente, lo sfruttamento sostenibile delle risorse acquatiche vive. Ai sensi dell'articolo 2 del regolamento di base, tale obiettivo deve essere conseguito, in particolare, tramite una strategia pluriennale di gestione della pesca come predisposta in vari piani pluriennali. Nell'ambito della sostenibilità, i piani pluriennali stabiliscono le misure specifiche necessarie per la ricostituzione dei livelli di stock o, se lo stock si trova già a un livello sostenibile, per il mantenimento dello stock a tale livello.

71. Tali piani, compreso il piano stabilito per il merluzzo bianco ai sensi del regolamento n. 1342/2008, prevedono una serie di misure specifiche di conservazione per supportare la gestione sostenibile della pesca in questione. Queste misure comprendono aree chiuse, disposizioni tecniche ristrette sull'apertura di maglia e sugli attrezzi, nonché varie forme di monitoraggio, ispezione e controllo. I piani sono concepiti, in particolare, per stabilire obiettivi per lo sfruttamento sostenibile degli stock interessati. Ciò avviene, tra l'altro, attraverso norme dettagliate per la fissazione annuale dei TAC, da una parte, e dello sforzo di pesca massimo ammissibile, dall'altra.

72. Ai sensi degli articoli 5 e 6 del regolamento di base, i piani di ricostituzione e i piani di gestione devono comprendere obiettivi rispetto ai quali è valutato lo stato degli stock. Mentre le norme di sfruttamento [17] – che, ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 4, del regolamento di base, consistono in una serie prestabilita di parametri biologici destinati a disciplinare i limiti di cattura – sono facoltative, il contenimento dello sforzo di pesca, in quanto questione di principio, è obbligatorio per i piani di ricostituzione.

b) Il metodo per la fissazione dei TAC e per la ripartizione dello sforzo di pesca in mancanza di dati esaustivi

73. Come risulta da quanto precede, i piani pluriennali sono strumenti per la conservazione di stock di pesce che contribuiscono in modo decisivo allo sfruttamento sostenibile di tali stock. A tale proposito, i piani pluriennali sono fondamentali per il conseguimento degli obiettivi della PCP: essi mettono in pratica principi generali di conservazione e sostenibilità e cercano un equilibrio tra questi ultimi e gli obiettivi socioeconomici. Questo aspetto risulta pacifico tra tutte le parti.

74. Oltre al ruolo fondamentale dei piani pluriennali ai fini del conseguimento degli obiettivi della PCP, tutte le parti sembrano convenire che, se l'articolo 43, paragrafo 3, TFUE non è la base giuridica adeguata per il regolamento impugnato, allora lo è l'articolo 43, paragrafo 2, TFUE (e che, in tal caso, nessuna parte della proposta iniziale della Commissione avrebbe dovuto essere scissa). Nessuna delle parti afferma che avrebbe dovuto essere invocata una doppia base giuridica per il regolamento impugnato.

17 — Sembra esservi un qualche disaccordo quanto al significato del termine «norme di sfruttamento». Ciò indubbiamente perché le definizioni di tale termine nel considerando 7 del regolamento di base e nell'articolo 5, paragrafo 4, dello stesso sono diverse. Vista la più precisa definizione di cui all'articolo 5, paragrafo 4 del regolamento, nel prosieguo farò riferimento alle norme di sfruttamento solo in relazione ai TAC e non allo sforzo di pesca.

75. A tal proposito, è giurisprudenza costante che la scelta della base giuridica di un atto dell'Unione deve essere fondata su elementi oggettivi, suscettibili di sindacato giurisdizionale, tra i quali figurano non solo lo scopo e il contenuto di tale atto, ma anche il contesto legislativo [18].

76. Muovendo dal contesto, il piano per il merluzzo bianco, come stabilito dal regolamento n. 1342/2008, era basato nella sua interezza sull'articolo 37 CE. Tuttavia, poiché da allora il panorama costituzionale nel settore della pesca ha subìto cambiamenti rilevanti [19], sembrerebbe affrettato concludere, su quell'unica base, che le modifiche successive a tale piano debbano necessariamente essere basate sull'articolo 43, paragrafo 2, TFUE.

77. Ad ogni modo, il problema qui non risiede nell'individuare lo scopo predominante del contenuto del regolamento impugnato. Come emerge dal preambolo, lo scopo di tale regolamento è adeguare disposizioni specifiche che prescrivono una metodologia dettagliata per la fissazione annua dei TAC e delle limitazioni dello sforzo di pesca in maniera tale da riflettere l'esigenza di flessibilità nel fissare e ripartire le possibilità di pesca sulla base di dati scientifici [20].

78. Gli articoli 9 e 12 del piano per il merluzzo bianco, come rispettivamente sostituiti e modificati dal regolamento impugnato, stabiliscono norme dettagliate per la fissazione delle possibilità di pesca, espresse in termini di TAC e di limitazioni dello sforzo di pesca, in talune specifiche serie di circostanze. In tal senso, essi adattano le deroghe alle norme per la fissazione delle possibilità di pesca altrimenti applicabili. È vero che ciò viene fatto senza modificare l'obiettivo complessivo del piano per il merluzzo bianco espresso in termini di rendimento massimo sostenibile e di tasso di mortalità per pesca di cui all'articolo 5 del regolamento n. 1342/2008 [21]. Cionondimeno, viste le conclusioni della Corte nella sentenza Venezuela – e, in particolare, la sua interpretazione restrittiva dell'articolo 43, paragrafo 3, TFUE –, la questione che si pone ora è se le disposizioni di cui al regolamento impugnato costituiscano qualcosa di più di mere misure tecniche concepite per dare attuazione al piano per il merluzzo bianco nel suo complesso.

79. Ritengo sia così. Invero, come già detto (e, in sostanza, ammesso dal Consiglio), il regolamento impugnato stabilisce (taluni) mezzi per il perseguimento degli obiettivi del piano per il merluzzo bianco relativi alla fissazione e alla ripartizione delle possibilità di pesca.

80. A tal proposito, in primo luogo, il piano per il merluzzo bianco come predisposto dal regolamento n. 1342/2008 (il regolamento modificato dal regolamento impugnato) è ideato per assicurare, ai sensi dell'articolo 5 dello stesso, lo sfruttamento sostenibile degli stock di merluzzo bianco rilevanti sulla base del rendimento massimo sostenibile. Tale obiettivo deve essere raggiunto mantenendo un determinato tasso di mortalità per la pesca del merluzzo bianco per le classi di età appropriate. Per raggiungere tale obiettivo, gli articoli da 7 a 10 di tale regolamento stabiliscono norme di sfruttamento relative alla modalità secondo cui i TAC e lo sforzo di pesca devono essere calcolati in diverse circostanze. In sostanza, tali disposizioni predispongono i mezzi attraverso i quali l'obiettivo del piano definito dall'articolo 5 deve essere raggiunto.

81. Più nello specifico, quanto al regolamento impugnato, il contenuto sostanziale dell'articolo 9 (metodo per la fissazione dei TAC in mancanza di dati esaustivi) e dell'articolo 12 (metodologia per la fissazione dello sforzo di pesca), come modificati, sembra costituire un quadro, o invero – per adottare l'espressione usata dall'avvocato generale Sharpston – un *presupposto* [22] per la fissazione delle

18 — V. sentenze Commissione/Parlamento e Consiglio (C-43/12, EU:C:2014:298), punto 29, nonché Commissione/Consiglio (C-137/12, EU:C:2013:675), punto 52 e giurisprudenza citata. Per il contesto legislativo, v., in particolare, sentenza Commissione/Parlamento e Consiglio (C-411/06, EU:C:2009:518), punti 64 e 65.

19 — V. supra, paragrafo 59.

20 — Considerando da 3 a 5 del regolamento impugnato.

21 — Invero, ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento di base, gli obiettivi del piano sono indicati con riferimento agli specifici «valori di riferimento per la conservazione».

22 — Conclusioni dell'avvocato generale Sharpston nella causa Venezuela, paragrafo 169.

possibilità di pesca nel corso degli anni. A mio avviso, tali disposizioni non sono semplici misure concepite per l'attuazione del piano per il merluzzo bianco, ma piuttosto elementi portanti fondamentali per il piano. Questo è il motivo per cui devono essere trattati nell'atto normativo di base.

82. A tal proposito, il Consiglio sottolinea il carattere opzionale di tali misure. A mio avviso, tuttavia, il fatto che tali norme possano o meno essere opzionali è irrilevante. Infatti, una valutazione di necessità alla luce dell'obiettivo della PCP rileva non solo in relazione alla scelta di includere tali norme in un piano pluriennale, ma anche in relazione alla determinazione del contenuto di tali norme. Secondo la Corte, tale valutazione deve essere effettuata all'interno di una procedura legislativa. Ancora più importante, forse, è il fatto che tali disposizioni non si limitano a «fissare» o a «ripartire» le possibilità di pesca. Come emerge dal regolamento impugnato, le disposizioni di cui trattasi stabiliscono un metodo dettagliato da seguire nella fissazione e nella ripartizione delle possibilità di pesca ai sensi dell'articolo 43, paragrafo 3, TFUE. In altri termini, esse forniscono il contesto all'interno del quale le possibilità di pesca vengono fissate e ripartite in talune circostanze particolari.

83. Più nello specifico, quanto all'articolo 9 del piano per il merluzzo bianco, come sostituito dal regolamento impugnato, tale disposizione prevede regole dettagliate per la fissazione dei TAC in mancanza di dati esaustivi, quando, non sussistendo informazioni sufficientemente accurate e rappresentative, non possono essere applicate le regole di cui agli articoli 7 e 8. Tale modifica ha introdotto norme più flessibili che consentono una reazione adeguata ai pareri scientifici, piuttosto che imporre l'automatica riduzione del 25% originariamente prevista dal regolamento n. 1342/2008.

84. D'altro canto, l'articolo 12, paragrafo 4, del piano per il merluzzo bianco ha subìto una modifica analoga in relazione alla fissazione dello sforzo di pesca in mancanza di dati esaustivi. All'articolo 12 è stato altresì aggiunto un nuovo paragrafo 6, ai sensi del quale per il Consiglio è possibile non applicare ulteriori riduzioni dello sforzo di pesca, una volta che lo sforzo di pesca massimo sia stato ridotto per quattro anni consecutivi.

85. Ciò posto, qualora venisse seguito l'approccio sostenuto dal Consiglio, quest'ultimo avrebbe la competenza non solo per fissare e ripartire le possibilità di pesca (su base annuale), ma anche – nel corso dello stesso processo decisionale – per determinare il meccanismo per farlo.

86. Se può essere sicuramente vero che, come osserva la Commissione, ciò potrebbe comportare un rischio che considerazioni di breve periodo (politiche o economiche) prevalgano su considerazioni di lungo periodo relative alla sostenibilità, nessuno dei ricorrenti ha dimostrato che un siffatto rischio si sia verificato nelle presenti cause [23]. Per contro, tutte le parti sembrano soddisfatte del contenuto sostanziale delle disposizioni stabilite dal regolamento impugnato. Inoltre, devo rilevare che, anche ai sensi dell'articolo 43, paragrafo 3, TFUE, il Consiglio non agisce da solo: la Commissione ha il diritto di iniziativa e deve presentare la proposta per le misure adottate ai sensi di tale disposizione. In tal senso, l'affermazione secondo cui il Consiglio potrebbe agire in piena libertà e secondo cui, senza la partecipazione del Parlamento al processo decisionale, gli obiettivi della PCP verrebbero trascurati presuppone che, in tali circostanze, anche la Commissione agisca in piena libertà, insieme al Consiglio.

87. Aspetto ancora più importante: se l'articolo 43, paragrafo 3, TFUE deve essere interpretato nel senso di ricomprendere misure che definiscono il contesto in cui le possibilità di pesca sono fissare e ripartite, allora esso si pone totalmente in contrasto con l'idea che qualsiasi decisione che comporta scelte politiche debba essere presa nel corso di una procedura legislativa. Se al Consiglio dovesse

23 — Cionondimeno, tali considerazioni di breve periodo sembrano essere alla base della necessità di adottare urgentemente le disposizioni stabilite nel regolamento impugnato. Come spiega il Consiglio nel considerando 5 di tale regolamento, ad esempio, l'applicazione continuativa di riduzioni automatiche annue dello sforzo come stabilita dal regolamento n. 1342/2008 avrebbe un impatto socioeconomico significativo su taluni segmenti della flotta.

essere consentito di adottare norme di sfruttamento e limiti dello sforzo di pesca quali quelli di cui trattasi nel presente procedimento sulla base dell'articolo 43, paragrafo 3, TFUE, non solo esso avrebbe il potere di attuare scelte effettuate dal legislatore attraverso l'effettiva fissazione e ripartizione delle possibilità di pesca, ma gli sarebbe anche effettivamente riconosciuto il potere di agire come unico regolatore nella definizione del contesto in cui le effettive possibilità di pesca sono stabilite in talune specifiche condizioni. La Corte ha chiarito che una siffatta situazione sarebbe illegittima [24].

88. Prima di concludere, è necessario esaminare le preoccupazioni del Consiglio e dei governi intervenienti. Essi temono che l'interpretazione proposta dal Parlamento e dalla Commissione, e in sostanza confermata dalla Corte, priverebbe l'articolo 43, paragrafo 3, TFUE di qualsiasi significato e limiterebbe considerevolmente la discrezionalità del Consiglio nell'adottare misure ai sensi di tale disposizione.

89. Se forse non priva l'articolo 43, paragrafo 3, TFUE di ogni significato, l'interpretazione proposta dal Parlamento e dalla Commissione sicuramente comporta una lettura ristretta di tale disposizione e delle competenze conferite ai sensi della stessa. Ma in effetti questa è la conseguenza dell'approccio della Corte nella sentenza Venezuela. Allo stato attuale del diritto, il livello di discrezionalità (maggiore o minore) di cui il Consiglio gode nell'adozione di misure ai sensi dell'articolo 43, paragrafo 3, TFUE dipende dalla libertà d'azione che il legislatore dell'Unione ha deciso di concedergli [25].

90. Va ribadito che gli articoli 9 e 12 del piano per il merluzzo bianco, come rispettivamente sostituiti e modificati dal regolamento impugnato, non si limitano ad attuare scelte adottate dal legislatore dell'Unione, ma piuttosto definiscono il contesto per la fissazione e la ripartizione delle possibilità di pesca in talune circostanze specifiche. Questo è il motivo per cui ritengo che il regolamento impugnato sia stato adottato sulla base giuridica errata e che, nello scindere tali disposizioni dal resto della proposta della Commissione, il Consiglio abbia agito illegittimamente. Di conseguenza, l'unico motivo proposto dal Parlamento e il primo motivo dedotto dalla Commissione devono essere accolti.

91. Una conclusione in tal senso è sufficiente di per sé per l'accoglimento dei ricorsi proposti dal Parlamento e dalla Commissione nella presente causa e per l'annullamento del regolamento impugnato. Comunque, per ragioni di completezza tratterò brevemente gli altri due motivi dedotti dalla Commissione e la richiesta della Commissione e del Consiglio relativa al mantenimento degli effetti del regolamento impugnato.

D – *Questioni pendenti: errore procedurale, diritto esclusivo di iniziativa della Commissione ed effetti del regolamento impugnato*

92. Il secondo motivo dedotto dalla Commissione riguarda un presunto errore procedurale: si sostiene che, come conseguenza dell'errore nella scelta della base giuridica, il Consiglio ha altresì violato la prerogativa istituzionale del Parlamento di partecipare alla procedura legislativa ordinaria e quella del CESE di essere debitamente consultato. Come osserva la stessa Commissione, tale motivo è soggetto alla stessa sorte del primo. Ho precedentemente concluso che il primo motivo, relativo alla scelta della base giuridica, deve essere accolto. Ne deriva che anche il secondo motivo della Commissione deve essere accolto.

24 — V., in particolare, punto 50 della sentenza Venezuela.

25 — Se il regolamento impugnato fosse stato adottato sulla base dell'articolo 43, paragrafo 2, TFUE, l'articolo 12, paragrafo 6, come modificato, fornirebbe un'ottima illustrazione di una disposizione normativa che attribuisce una siffatta libertà d'azione al Consiglio.

93. Lo stesso vale per il terzo motivo [26]. Ciò non solo perché gli articoli 9 e 12 del piano per il merluzzo bianco, come rispettivamente sostituiti e modificati dal regolamento impugnato, sono stati illegittimamente trasformati da disposizioni legislative in disposizioni regolamentare: come conseguenza di tale modifica, la natura giuridica di tali disposizioni (sebbene il loro scopo e contenuto possano essere rimasti immutati) ne risulterebbe fondamentalmente alterata. Ma c'è di più: l'approccio complessivo della gestione degli stock di merluzzo bianco sarebbe alterato in modo rilevante.

94. Tuttavia, nel caso in cui la Corte non dovesse convenire con me in relazione al fatto che l'articolo 43, paragrafo 3, TFUE fosse la base giuridica errata per il regolamento impugnato, propongo che il terzo motivo dedotto dalla Commissione sia respinto. Invero, tanto la Commissione quanto il Consiglio convengono che una modifica della base giuridica non comporta automaticamente un cambiamento sostanziale dell'oggetto e delle finalità della proposta. Qualora la Corte dovesse ritenere che il Consiglio abbia correttamente scisso la proposta adottando il regolamento impugnato ai sensi dell'articolo 43, paragrafo 3, TFUE (presupponendo che le disposizioni di cui trattasi sono misure tecniche di esecuzione per il piano complessivo per il merluzzo bianco), sarebbe allora necessario correggere di conseguenza anche la base giuridica [27].

95. Infine, la Commissione e il Consiglio, invocando l'articolo 264, paragrafo 2, TFUE, chiedono alla Corte di mantenere gli effetti del regolamento in caso di annullamento [28]. Il Parlamento non si è opposto a tale richiesta.

96. Ho precedentemente concluso che il regolamento impugnato dovrebbe essere annullato. Di conseguenza, la base su cui le possibilità di pesca sono state fissate a partire dal 2013 verrebbe parzialmente eliminata. A mio avviso, questa è una situazione in cui possono essere individuati importanti motivi relativi alla certezza del diritto e alla necessità di evitare gravi conseguenze negative per il settore, che giustificano la decisione di mantenere gli effetti dell'atto impugnato [29].

97. Nelle presenti circostanze, ove le attività di pesca siano effettivamente state condizionate dall'applicazione delle norme stabilite dal regolamento impugnato quanto alla fissazione dei TAC e dei limiti di sforzo di pesca, un'interruzione nell'applicazione di tale regolamento non sarebbe problematica solo in termini di certezza del diritto (in quanto i regolamenti specifici [30] che fissano le possibilità di pesca effettive per un dato anno potrebbero non essere conformi al piano per il merluzzo bianco iniziale), ma potrebbe anche avere conseguenze negative più ampie per il settore. Inoltre, tutte le parti coinvolte nel presente procedimento sembrano approvare il contenuto sostanziale del regolamento impugnato, essendo controversa in concreto soltanto la scelta della base giuridica.

98. In tali circostanze, ritengo che gli effetti del regolamento impugnato debbano essere mantenuti. Può essere condivisibile il suggerimento della Commissione di mantenere gli effetti del regolamento impugnato per un anno completo di calendario a partire dalla pronuncia della sentenza. Ciò garantirebbe un aumento della certezza del diritto in particolare dal punto di vista dei pescatori, posto che le possibilità di pesca sono generalmente fissate su base annuale per un determinato anno di

26 — In linea di principio, il Consiglio può dividere la proposta della Commissione ove ciò sia giustificato alla luce del contenuto della proposta. Ciò perché, sebbene la Commissione abbia il diritto di iniziativa, tale diritto non è assoluto. Tuttavia, il Consiglio può agire in tal modo (all'unanimità, ai sensi dell'articolo 291, paragrafo 1, TFUE) solo se ciò sia coerente con l'oggetto e lo scopo della proposta iniziale della Commissione, come indicato dalla Corte. V. sentenza Eurotunnel e a. (C-408/95, EU:C:1997:532), punto 39.

27 — V., in tal senso, le conclusioni dell'avvocato generale Sharpston nella causa Venezuela, paragrafi 196 e 197.

28 — La Commissione ritiene che gli effetti del regolamento impugnato debbano essere mantenuti per un massimo di un anno completo di calendario a partire dal 1º gennaio successivo alla pronuncia della sentenza nelle presenti cause.

29 — V., ad esempio, sentenze Parlamento/Consiglio (C-166/07, EU:C:2009:499), punti 74 e 75; Parlamento/Consiglio (C-355/10, EU:C:2012:516), punti 89 e 90; Commissione/Parlamento e Consiglio (C-43/12, EU:C:2014:298), punti da 54 a 56, nonché Parlamento/Consiglio (C-490/10, EU:C:2012:525), punti 91 e 92.

30 — Per l'anno in questione, si tratta del regolamento (UE) n. 39/2013 del Consiglio, del 21 gennaio 2013, che stabilisce, per il 2013, le possibilità di pesca concesse alle navi UE per alcuni stock ittici e gruppi di stock ittici che non sono oggetto di negoziati o accordi internazionali (GU L 23, pag. 1), e del regolamento (UE) n. 40/2013 del Consiglio, del 21 gennaio 2013, che stabilisce, per il 2013, le possibilità di pesca concesse nelle acque UE e, per le navi UE, in determinate acque non appartenenti all'UE, per alcuni stock ittici e gruppi di stock ittici che sono oggetto di negoziati o accordi internazionali (GU L 23, pag. 54).

calendario. Cionondimeno, e per quanto ciò possa essere pratico, è di fondamentale importanza che gli effetti di atti illegittimi non siano mantenuti in vigore più a lungo di quanto non sia strettamente necessario. Per incoraggiare le istituzioni dell'Unione ad adottare un nuovo regolamento sulla base giuridica corretta quanto prima possibile, sono dell'avviso che gli effetti del regolamento impugnato debbano essere mantenuti per un periodo non superiore a sei mesi dalla data della pronuncia della sentenza nelle presenti cause.

IV – Spese

99. A norma dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Nelle presenti cause, il Parlamento e la Commissione hanno entrambi fatto domanda di condanna alle spese e il Consiglio è risultato soccombente.

100. L'articolo 140, paragrafo 1, del regolamento di procedura, dall'altra parte, prevede che le spese sostenute dagli Stati membri intervenuti nella causa restino a proprio carico. Pertanto, le spese del Regno di Spagna, della Repubblica francese e della Repubblica di Polonia dovrebbero restare a proprio carico.

V – Conclusioni

101. Tutto ciò considerato, propongo alla Corte quanto segue:

— annullare il regolamento (CE) n. 1243/2012 del Consiglio, del 19 dicembre 2012, recante modifica del regolamento (CE) n. 1342/2008 che istituisce un piano a lungo termine per gli stock di merluzzo bianco e le attività di pesca che sfruttano tali stock;

— mantenere, ai sensi dell'articolo 264, paragrafo 2, TFUE, gli effetti del regolamento annullato fino all'entrata in vigore, entro un periodo non superiore a sei mesi a partire dalla data della pronuncia della sentenza nelle presenti cause, di un nuovo regolamento adottato sulla base giuridica corretta;

— condannare il Consiglio alle spese, e

— condannare il Regno di Spagna, la Repubblica francese e la Repubblica di Polonia a sopportare le proprie spese.