

SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)
25 febbraio 1999 *

Nelle cause riunite C-164/97 e C-165/97,

Parlamento europeo, rappresentato dai signori Johann Schoo, capo divisione presso il servizio giuridico, e João Sant'Anna, membro del medesimo servizio, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il Segretariato generale del Parlamento europeo, Kirchberg,

ricorrente,

contro

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato dal signor John Carbery, consigliere giuridico, e dalla signora Thérèse Blanchet, membro del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Alessandro Morbilli, direttore generale della direzione «Affari giuridici» della Banca europea per gli investimenti, 100, boulevard Konrad Adenauer,

convenuto,

sostenuto da

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai signori Xavier Lewis e Pieter van Nuffel, membri del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Carlos Gómez de la Cruz, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

interveniente,

* Lingua processuale: il francese.

aventi ad oggetto i ricorsi diretti all'annullamento, da un lato, del regolamento (CE) del Consiglio 17 febbraio 1997, n. 307, che modifica il regolamento (CEE) n. 3528/86 relativo alla protezione delle foreste nella Comunità contro l'inquinamento atmosferico (GU L 51, pag. 9), e, dall'altro, del regolamento (CE) del Consiglio 17 febbraio 1997, n. 308, che modifica il regolamento (CEE) n. 2158/92 relativo alla protezione delle foreste nella Comunità contro gli incendi (GU L 51, pag. 11),

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dai signori J.-P. Puissochet (relatore), presidente di sezione, J. C. Monteiro de Almeida, C. Gulmann, L. Sevón e M. Wathelet, giudici,

avvocato generale: F. G. Jacobs
cancelliere: H. A. Rühl, amministratore principale

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 29 ottobre 1998,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 17 dicembre 1998,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con atti introduttivi depositati nella cancelleria della Corte il 30 aprile 1997, il Parlamento europeo ha chiesto, ai sensi dell'art. 173 del Trattato CE, l'annullamento, da un lato, del regolamento (CE) del Consiglio 17 febbraio 1997, n. 307, che modi-

fica il regolamento (CEE) n. 3528/86 relativo alla protezione delle foreste nella Comunità contro l'inquinamento atmosferico (GU L 51, pag. 9), e, dall'altro, del regolamento (CE) del Consiglio 17 febbraio 1997, n. 308, che modifica il regolamento (CEE) n. 2158/92 relativo alla protezione delle foreste nella Comunità contro gli incendi (GU L 51, pag. 11).

2 Con ordinanza del presidente della Corte 18 giugno 1997, le due cause sono state riunite ai fini della fase scritta, della fase orale e della sentenza.

3 I regolamenti nn. 307/97 e 308/97, che dispongono la proroga, per un ulteriore quinquennio, della durata delle azioni comunitarie dirette a migliorare la protezione delle foreste contro, rispettivamente, l'inquinamento atmosferico e gli incendi, sono stati adottati in base all'art. 43 del Trattato CE.

4 Per quanto riguarda la protezione contro l'inquinamento atmosferico, l'azione è stata inizialmente istituita per cinque anni dal regolamento (CEE) del Consiglio 17 novembre 1986, n. 3528 (GU L 326, pag. 2), «per potenziare la protezione delle foreste nella Comunità e contribuire così in particolare alla salvaguardia del potenziale di produttività dell'agricoltura» e allo scopo di «aiutare gli Stati membri:

— a redigere, in base ad una metodologia comune, un inventario periodico dei danni cagionati alle foreste soprattutto dall'inquinamento atmosferico;

- a creare o completare, in modo coordinato ed armonico, la rete di posti d'osservazione necessaria per redigere tale inventario».

Tale regolamento è stato adottato in base agli artt. 43 e 235 del Trattato CE.

- 5 Il regolamento n. 3528/86 è stato in seguito modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 23 luglio 1992, n. 2157 (GU L 217, pag. 1), che ha prorogato a cinque anni la durata prevista dell'azione comunitaria ed ha dato allo scopo di questa azione la nuova definizione seguente:

«1. L'azione è intesa ad aiutare gli Stati membri:

- a redigere, in base ad una metodologia comune, un inventario periodico dei danni cagionati alle foreste soprattutto dall'inquinamento atmosferico;
- a creare o completare, in modo coordinato ed armonico, la rete dei posti di osservazione necessaria per la compilazione di tale inventario;
- a realizzare una sorveglianza intensiva e continua degli ecosistemi forestali;

- a creare o completare, in modo coordinato ed armonico, una rete di posti di osservazioni permanenti necessaria ai fini della sorveglianza intensiva e continua».

Questo regolamento è stato adottato in base agli artt. 43 e 130 S del Trattato CE.

- 6 Per quanto riguarda la protezione contro gli incendi, l'azione è stata inizialmente istituita per cinque anni dal regolamento (CEE) del Consiglio 17 novembre 1986, n. 3529, relativo alla protezione delle foreste nella Comunità contro gli incendi (GU L 326, pag. 5), «per potenziare la protezione delle foreste nella Comunità e contribuire così in particolare alla salvaguardia del potenziale di produttività dell'agricoltura». «L'azione prevede le misure seguenti di prevenzione:
 - a) incoraggiamento di operazioni silvicolturelle atte a ridurre i rischi d'incendio delle foreste;
 - b) incentivazione dell'acquisto di attrezzature di decespugliamento, qualora ciò risulti indispensabile;
 - c) creazione di strade forestali, di fasce tagliafuoco e di punti d'acqua;
 - d) installazione di strutture di sorveglianza fisse o mobili;

- e) organizzazione di campagne d'informazione;

- f) aiuti all'allestimento di "centri" a carattere interdisciplinare di raccolta dei dati e aiuti per la realizzazione di studi analitici dei dati raccolti.

Queste misure sono completate dalle misure seguenti:

- incoraggiamento alla formazione di personale altamente specializzato,

- incoraggiamento all'armonizzazione delle tecniche e dei materiali,

- coordinamento delle ricerche necessarie alla realizzazione delle misure di cui al primo e secondo trattino».

Questo regolamento è stato adottato in base agli artt. 43 e 235 del Trattato.

7 Una nuova azione comunitaria di protezione delle foreste contro gli incendi è stata istituita dal 1° gennaio 1992 con il regolamento (CEE) del Consiglio 23 luglio

1992, n. 2158 (GU L 217, pag. 3), per una durata di cinque anni. L'azione ha «per obiettivo:

— la riduzione del numero di cause di incendio di foresta,

— la riduzione delle superfici colpite»

e comprende «le misure seguenti:

a) l'individuazione delle cause d'incendio di foresta e la determinazione dei mezzi per combatterle, in particolare:

— studi sull'individuazione delle cause d'incendio e sulla loro origine;

— studi su proposte di azioni intese a ridurre le cause d'incendio e la loro origine;

— campagne d'informazione e di sensibilizzazione;

- b) la creazione o il miglioramento di sistemi di prevenzione, in particolare la creazione di infrastrutture di protezione, quali sentieri forestali, piste, punti d'acqua, laniere, decespugliamenti e fasce tagliafuoco, l'avvio di operazioni di mantenimento delle laniere, dei decespugliamenti e delle fasce tagliafuoco, nonché operazioni di silvicoltura preventive effettuate nel quadro di una strategia globale di protezione delle foreste contro gli incendi;
- c) la creazione o il miglioramento di sistemi di sorveglianza delle foreste, anche sistemi dissuasivi, in particolare l'installazione di strutture di sorveglianza fisse o mobili e l'acquisto di materiali di comunicazione;
- d) le misure connesse, in particolare:

— la formazione di personale altamente specializzato;

— la realizzazione di studi analitici e di progetti pilota e dimostrativi riguardanti nuovi metodi, tecniche e tecnologie ed intesi ad accrescere l'efficacia dell'azione».

Questo regolamento è stato adottato in base agli artt. 43 e 130 S del Trattato.

- 8 Il Parlamento deduce, a sostegno dei ricorsi, che per adottare i regolamenti modificativi nn. 307/97 e 308/97 è stata scelta una base giuridica inappropriata. Di conseguenza le sue prerogative sono state lese sotto il profilo della procedura seguita onde fargli prendere parte all'elaborazione dei testi. A suo avviso, entrambi i regolamenti avrebbero dovuto avere come base l'art. 130 S del Trattato e quindi avrebbero dovuto essere adottati dal Consiglio deliberante secondo la procedura di cooperazione con il Parlamento prevista dall'art. 189 C del medesimo Trattato; invece, adottati sulla sola base dell'art. 43, gli atti contestati non hanno dato luogo che ad una semplice consultazione del Parlamento.

9 Il Parlamento sostiene che le misure comunitarie per la protezione delle foreste previste dai regolamenti costituiscono, sia per lo scopo da essi perseguito sia per il loro contenuto, azioni specifiche in materia ambientale che hanno solo conseguenze indirette e marginali sulla politica agricola comune. Infatti gli alberi e la foresta non sono menzionati nell'elenco di cui all'allegato II del Trattato CE e non costituiscono quindi prodotti assoggettati agli art. 39-46 dello stesso Trattato. Le sole misure di accompagnamento degli obiettivi della politica comune che interessano la foresta sono misure di imboschimento di terre improduttive e di messa a dimora di alberi per proteggere i terreni agricoli. Queste misure non sono riguardate dai regolamenti di cui trattasi, i quali mirano essenzialmente alla preservazione dei grandi equilibri ecologici e rientrano, come tali, nella politica comune in materia di ambiente.

10 Il Consiglio ammette che il bosco e la foresta non costituiscono prodotti agricoli ai sensi del Trattato, ma basa il suo argomento sul presupposto che la politica agricola non sia solo una politica dei prodotti, ma anche una politica delle strutture. A questo riguardo sostiene che il regime di aiuti all'imboschimento delle superfici agricole, istituito dal 1992 in base agli artt. 42 e 43 del Trattato, ha inaugurato una strategia forestale diretta ad associare sempre più strettamente gli agricoltori alla valorizzazione delle foreste e che priva l'azione comunitaria a favore delle foreste del carattere principalmente ambientale che essa aveva inizialmente. Il Consiglio ritiene pertanto che l'art. 43 potesse servire come base giuridica unica per i regolamenti di cui trattasi. Questi prendono indubbiamente in considerazione le esigenze di ordine ecologico, ma, poiché tali esigenze hanno solo valore accessorio, il nesso con la politica comune alla quale l'azione principalmente si riferisce deve prevalere, conformemente alla giurisprudenza in materia; ciò vale in particolare quando si tratta della politica agricola, le cui disposizioni godono di una priorità, garantita dall'art. 38, n. 2, del Trattato CE, rispetto alle norme generali relative alla creazione del mercato comune.

11 La Commissione, nella sua memoria di intervento a sostegno delle conclusioni del Consiglio, sostiene che gli alberi, e quindi le foreste, devono essere considerati

come prodotti enumerati nell'allegato II del Trattato, relativamente ai quali la competenza comunitaria riposa sull'art. 43. A sostegno essa si richiama alla voce intitolata «altre piante e radici vive», che comprenderebbe gli alberi, figurante nella «nomenclatura di Bruxelles».

- 12 Si deve ricordare che nell'ambito del sistema delle competenze comunitarie la scelta della base giuridica di un atto deve basarsi, secondo una giurisprudenza costante, su elementi oggettivi suscettibili di sindacato giurisdizionale. Tra questi elementi figurano, in particolare, lo scopo e il contenuto dell'atto (v., ad esempio, sentenze 17 marzo 1993, causa C-155/91, Commissione/Consiglio, Racc. pag. I-939, punto 7, e 23 febbraio 1999, causa C-42/97, Parlamento/Consiglio, Racc. pag. I-869, punto 36).

- 13 Dalle disposizioni dei regolamenti modificati risulta che gli scopi delle azioni comuni per la protezione delle foreste sono in parte di natura agricola, poiché dette azioni mirano segnatamente a contribuire alla salvaguardia del potenziale di produttività dell'agricoltura, e in parte di ordine ambientale vero e proprio, poiché hanno come scopo primario la conservazione e la sorveglianza degli ecosistemi forestali.

- 14 In tal caso, per determinare la base giuridica adeguata, occorre valutare se le misure considerate si colleghino principalmente ad un settore di azione, avendo gli effetti su altre politiche puramente carattere accessorio, oppure se entrambi gli aspetti siano essenziali. Nel primo caso è sufficiente avvalersi di una sola base giuridica (sentenze 4 ottobre 1991, causa C-70/88, Parlamento/Consiglio, Racc. pag. I-4529, punto 17, e 26 marzo 1996, causa C-271/94, Parlamento/Consiglio, Racc. pag. I-1689, punti 32 e 33); nell'altro caso non lo è (sentenze 30 maggio 1989, causa 242/87, Commissione/Consiglio, Racc. pag. 1425, punti 33-37, e 7 marzo 1996, causa C-360/93, Parlamento/Consiglio, Racc. pag. I-1195, punto 30) e l'istituzione è tenuta ad adottare l'atto in base alle due disposizioni sulle quali riposa la sua competenza (sentenza 27 settembre 1988, causa 165/87, Commissione/Consiglio, Racc. pag. 5545, punti 6-13). Tale cumulo è però escluso quando le procedure previste

relativamente all'una e all'altra base giuridica sono incompatibili (sentenza 11 giugno 1991, causa C-300/89, Commissione/Consiglio, Racc. pag. I-2867, punti 17-21).

15 Per quanto riguarda più specificamente la politica agricola comune e la politica comunitaria dell'ambiente, la giurisprudenza non fornisce alcun elemento di diritto che consenta di far prevalere, in via di principio, l'una sull'altra. Essa precisa che una misura comunitaria non può rientrare nell'azione della Comunità in materia ambientale per il solo fatto che tiene conto delle esigenze di salvaguardia contemplate dall'art. 130 R, n. 2, del Trattato CE (sentenza 29 marzo 1990, causa C-62/88, Grecia/Consiglio, Racc. pag. I-1527, punto 20). Gli artt. 130 R e 130 S lasciano intatte le competenze che la Comunità detiene in forza di altre norme del Trattato e forniscono una base giuridica solo per azioni specifiche in materia ambientale (v., per quanto riguarda l'uso delle reti da posta derivanti disciplinate nell'ambito della politica agricola comune, sentenza 24 novembre 1993, causa C-405/92, Mondiet, Racc. pag. I-6133, punti 25-27). Per contro, devono essere basate sull'art. 130 S del Trattato le disposizioni che rientrano specificatamente nella politica ambientale (v., per quanto riguarda talune direttive vertenti sullo smaltimento dei rifiuti, sentenza 17 marzo 1993, Commissione/Consiglio, citata), anche se incidono sul funzionamento del mercato interno (v., per quanto riguarda un regolamento in materia di spedizione di rifiuti, sentenza 28 giugno 1994, causa C-187/93, Parlamento/Consiglio, Racc. pag. I-2857, punti 24-26) o se perseguono un obiettivo di miglioramento della produzione agricola (v., per quanto riguarda una direttiva concernente prodotti fitosanitari, sentenza 18 giugno 1996, causa C-303/94, Parlamento/Consiglio, Racc. pag. I-2943).

16 Nel caso di specie, anche se le misure contemplate dai regolamenti possono avere talune ripercussioni positive sul funzionamento dell'agricoltura, tali conseguenze indirette sono accessorie rispetto all'obiettivo fondamentale dell'azione comunitaria per la protezione delle foreste, la quale mira alla conservazione e alla valorizzazione del patrimonio naturale costituito dagli ecosistemi forestali, senza limitarsi a prendere in considerazione la loro utilità per l'agricoltura. Delle misure di difesa

dell'ambiente forestale contro i rischi di distruzione e di degrado dovuti agli incendi e all'inquinamento atmosferico fanno parte ipso iure delle azioni a favore dell'ambiente relativamente alle quali la competenza comunitaria è basata sull'art. 130 S del Trattato.

- 17 Inoltre, l'argomento prospettato dalla Commissione secondo il quale gli alberi e le foreste costituirebbero nel loro complesso prodotti agricoli disciplinati dal titolo II del Trattato non risulta fondato.
- 18 Infatti le «piante vive e prodotti della floricoltura» figurano nell'elenco contenuto nell'allegato II del Trattato, nel capitolo 6, secondo la numerazione della nomenclatura di Bruxelles. In mancanza di disposizioni comunitarie che chiariscano le nozioni figuranti nel detto allegato, occorre rifarsi, per l'interpretazione di quest'ultimo, alle interpretazioni consolidate e ai metodi di interpretazione sanciti per quanto riguarda la tariffa doganale comune (sentenza 29 febbraio 1984, causa 77/83, CILFIT e a., Racc. pag. 1257, punto 7). La nomenclatura combinata allegata al regolamento (CEE) del Consiglio 23 luglio 1987, n. 2658, relativo alla nomenclatura tariffaria e statistica e alla tariffa doganale comune (GU L 256, pag. 1), contiene nel capitolo 6 la voce 0602 — «altre piante vive (comprese le loro radici), talee e marze; bianco di funghi (micenio)», e la sottovoce 0602 20 — «Alberi, arbusti, arboscelli e cespugli, da frutta commestibile, anche innestati». La prima nota esplicativa del capitolo precisa che, con una riserva non pertinente al caso di specie, «questo capitolo comprende unicamente i prodotti forniti attualmente dagli orticoltori, vivaisti e floricoltori, per la piantagione o l'ornamento». Quindi, e contrariamente a quanto sostiene la Commissione, non si può considerare che l'allegato II si applichi in generale agli alberi e ai prodotti dell'attività forestale, anche se taluni di questi prodotti, considerati isolatamente, possono rientrare nella sfera d'applicazione degli artt. 39-46 del Trattato.
- 19 Ne consegue che i regolamenti impugnati non costituiscono una normativa riguardante la produzione e il commercio dei prodotti agricoli, per la quale l'art. 43 del Trattato avrebbe costituito la base giuridica adeguata a condizione che una siffatta normativa contribuisse alla realizzazione di uno o più obiettivi della politica agri-

cola comune enunciati nell'art. 39 del Trattato (sentenze 23 febbraio 1988, causa 68/86, Regno Unito/Consiglio, Racc. pag. 855, e causa 131/86, Regno Unito/Consiglio, Racc. pag. 905).

- 20 A buon diritto, quindi, il Parlamento sostiene che, adottando i regolamenti impugnati in base all'art. 43 del Trattato, mentre l'art. 130 S costituiva in proposito la base giuridica appropriata, il Consiglio ha commesso una violazione delle forme sostanziali ed ha leso le sue prerogative. Pertanto i regolamenti impugnati devono essere annullati.

Sulla limitazione degli effetti dell'annullamento

- 21 Il Consiglio chiede alla Corte di sospendere gli effetti dell'eventuale annullamento fino a che non sia stata adottata una nuova normativa sulla base giuridica e secondo la procedura appropriate. Il Parlamento non si oppone a questa domanda a condizione che le nuove proposte di regolamento gli siano trasmesse e siano adottate entro un termine ragionevole.

- 22 Tenuto conto dell'oggetto dei regolamenti nn. 307/97 e 308/97, il loro radicale annullamento potrebbe pregiudicare gravemente la realizzazione di azioni intraprese negli Stati membri, con il sostegno della Comunità, per la protezione dell'ambiente.

- 23 Occorre quindi che la Corte si avvalga del potere di indicare gli effetti di un regolamento annullato che vanno considerati definitivi, potere conferitole dall'art. 174, n. 2, del Trattato CE.

- 24 Nelle circostanze del caso di specie questo potere sarà esercitato correttamente statuendo che gli effetti dei regolamenti annullati saranno integralmente conservati fintantoché il Consiglio non adotti, entro un termine ragionevole, nuovi regolamenti aventi lo stesso oggetto.

Sulle spese

- 25 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché il Parlamento ha chiesto la condanna del Consiglio e poiché quest'ultimo è rimasto soccombente, il Consiglio dev'essere condannato alle spese. Ai sensi del n. 4, primo comma, del medesimo articolo, la Commissione, intervenuta in causa, sopporterà le proprie spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quinta Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) Il regolamento (CE) del Consiglio 17 febbraio 1997, n. 307 — che modifica il regolamento (CEE) n. 3528/86 relativo alla protezione delle foreste nella Comunità contro l'inquinamento atmosferico — e il regolamento (CE) del Consiglio 17 febbraio 1997, n. 308 — che modifica il regolamento (CEE) n. 2158/92 relativo alla protezione delle foreste nella Comunità contro gli incendi — sono annullati.

- 2) **Gli effetti dei regolamenti annullati sono mantenuti in vigore fintantoché il Consiglio non adotti, entro un termine ragionevole, nuovi regolamenti aventi lo stesso oggetto.**

- 3) **Il Consiglio dell'Unione europea è condannato alle spese.**

- 4) **La Commissione delle Comunità europee sopporterà le proprie spese.**

Puissochet

Moitinho de Almeida

Gulmann

Sevón

Wathelet

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 25 febbraio 1999.

Il cancelliere

Il presidente della Quinta Sezione

R. Grass

J.-P. Puissochet