



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

26 novembre 2014*

«Ricorso di annullamento — Decisione 2012/19/UE — Base giuridica — Articolo 43, paragrafi 2 e 3, TFUE — Accordo bilaterale di autorizzazione allo sfruttamento del surplus di catture ammissibili — Scelta dello Stato terzo interessato autorizzato dall'Unione a sfruttare risorse biologiche — Zona economica esclusiva — Decisione politica — Fissazione delle possibilità di pesca»

Nelle cause riunite C-103/12 e C-165/12,

aventi ad oggetto i ricorsi di annullamento, ai sensi dell'articolo 263 TFUE, proposti rispettivamente il 24 febbraio e il 3 aprile 2012,

Parlamento europeo, rappresentato da L. G. Knudsen, I. Liukkonen e I. Díez Parra, in qualità di agenti (C-103/12),

Commissione europea, rappresentata da A. Bouquet e E. Paasivirta, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo (C-165/12),

ricorrenti,

contro

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato da A. Westerhof Löfflerová e A. de Gregorio Merino, in qualità di agenti,

convenuto,

sostenuto da:

Repubblica ceca, rappresentata da M. Smolek, E. Ruffer e D. Hadroušek, in qualità di agenti,

Regno di Spagna, rappresentato da N. Díaz Abad, in qualità di agente,

Repubblica francese, rappresentata da G. de Bergues, D. Colas e N. Rouam, in qualità di agenti,

Repubblica di Polonia, rappresentata da B. Majczyna e M. Szpunar, in qualità di agenti,

intervenienti,

* Lingua processuale: il francese.

LA CORTE (Grande Sezione),

composta da V. Skouris, presidente, K. Lenaerts, vicepresidente, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, L. Bay Larsen, presidenti di sezione, A. Rosas, A. Borg Barthet, J. Malenovský (relatore), C. Toader, C. G. Fernlund e J. L. da Cruz Vilaça, giudici,

avvocato generale: E. Sharpston

cancelliere: V. Tourrès, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 19 novembre 2013,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 15 maggio 2014,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con i rispettivi atti di ricorso, il Parlamento europeo e la Commissione europea chiedono l'annullamento della decisione 2012/19/UE del Consiglio, del 16 dicembre 2011, che approva, a nome dell'Unione europea, la dichiarazione sulla concessione di possibilità di pesca nelle acque UE ai pescherecci battenti bandiera della Repubblica bolivariana del Venezuela nella zona economica esclusiva al largo delle coste della Guyana francese (GU 2012, L 6, pag. 8; in prosieguo: la «decisione impugnata»).

Contesto normativo

Il diritto internazionale

- 2 La convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, firmata a Montego Bay il 10 dicembre 1982 (in prosieguo: la «convenzione di Montego Bay»), è entrata in vigore il 16 novembre 1994. Essa è stata approvata a nome della Comunità europea con la decisione 98/392/CE del Consiglio, del 23 marzo 1998 (GU L 179, pag. 1).
- 3 La Repubblica bolivariana del Venezuela non è parte contraente della richiamata convenzione.
- 4 Gli articoli da 55 a 75 della convenzione di Montego Bay sono contenuti nella parte V della stessa, intitolata «Zona economica esclusiva».
- 5 L'articolo 55 di detta convenzione così prevede:

«La zona economica esclusiva è la zona al di là del mare territoriale e ad esso adiacente, sottoposta allo specifico regime giuridico stabilito nella presente parte, in virtù del quale i diritti e la giurisdizione dello Stato costiero, e i diritti e le libertà degli altri Stati sono disciplinati dalle pertinenti disposizioni della presente convenzione».

6 Ai sensi dell'articolo 56, paragrafo 1, della medesima convenzione:

«Nella zona economica esclusiva lo Stato costiero gode di:

a) diritti sovrani sia ai fini dell'esplorazione, dello sfruttamento, della conservazione e della gestione delle risorse naturali, biologiche o non biologiche, che si trovano nelle acque soprastanti il fondo del mare, sul fondo del mare e nel relativo sottosuolo (...)

(...)».

7 L'articolo 61, paragrafo 1, della convenzione di Montego Bay dispone che «[l]o Stato costiero stabilisce il volume massimo delle risorse biologiche di cui è consentita la cattura nella sua zona economica esclusiva».

8 L'articolo 62 di detta convenzione, rubricato «Sfruttamento delle risorse biologiche», ai paragrafi da 1 a 4 prevede:

«1. Lo Stato costiero promuove l'obiettivo dello sfruttamento ottimale delle risorse biologiche nella zona economica esclusiva, senza pregiudizio dell'articolo 61.

2. Lo Stato costiero determina la propria potenzialità di sfruttamento delle risorse biologiche nella zona economica esclusiva. Quando lo Stato costiero non possiede i mezzi per pescare l'intera quota consentita, esso deve, attraverso accordi o altre intese conformi ai termini, alle condizioni e alle leggi e regolamenti indicati al paragrafo 4, concedere ad altri Stati l'accesso all'eccedenza della quota consentita con particolare riguardo alle disposizioni degli articoli 69 e 70, soprattutto in relazione ai paesi in via di sviluppo ivi menzionati.

3. Nel consentire agli altri Stati l'accesso nella propria zona economica esclusiva conformemente al presente articolo, lo Stato costiero prende in considerazione tutti gli elementi pertinenti, ivi inclusi tra l'altro: l'importanza che le risorse biologiche dell'area rivestono per l'economia e per altri interessi nazionali dello Stato costiero interessato; le disposizioni degli articoli 69 e 70; le esigenze dei paesi in via di sviluppo presenti nella subregione o regione, in relazione alla pesca di parte dell'eccedenza; e la necessità di contenere al minimo gli scompensi economici negli Stati i cui soggetti che ne hanno la nazionalità abbiano abitualmente esercitato la pesca nella zona o abbiano dato un contributo sostanziale alla ricerca e all'identificazione dei banchi.

4. I soggetti aventi la nazionalità di altri Stati che esercitano la pesca nella zona economica esclusiva si attengono alle misure di conservazione e alle altre norme e condizioni stabilite dalle leggi e dai regolamenti dello Stato costiero. Tali leggi e regolamenti debbono essere conformi alla presente convenzione (...)».

Il diritto dell'Unione

9 Il regolamento (CE) n. 1006/2008 del Consiglio, del 29 settembre 2008, relativo alle autorizzazioni delle attività di pesca dei pescherecci comunitari al di fuori delle acque comunitarie e all'accesso delle navi di paesi terzi alle acque comunitarie, che modifica i regolamenti (CEE) n. 2847/93 e (CE) n. 1627/94 e abroga il regolamento (CE) n. 3317/94 (GU L 286, pag. 33), prevede all'articolo 18, paragrafo 1, lettera a), che «[i] pescherecci di paesi terzi sono autorizzati (...) a praticare attività di pesca nelle acque [dell'Unione europea] purché siano in possesso di un'autorizzazione di pesca (...)».

- 10 L'articolo 21, lettera a), di tale regolamento prevede che «[l]a Commissione rilascia autorizzazioni di pesca unicamente ai pescherecci di paesi terzi (...) che possano essere ammessi a beneficiare di un'autorizzazione di pesca in virtù dell'accordo interessato e, se del caso, siano inclusi in un elenco delle navi che svolgono attività di pesca notificato nell'ambito di tale accordo».
- 11 Ai sensi dell'articolo 22 del richiamato regolamento:
- «I pescherecci di paesi terzi cui sia stata rilasciata un'autorizzazione di pesca in conformità del presente capo sono tenuti a conformarsi alle disposizioni della [politica comune della pesca] relative alle misure di conservazione e di controllo e ad altre disposizioni per l'esercizio della pesca da parte dei pescherecci [dell'Unione] nella zona di pesca in cui esercitano le loro attività, nonché alle disposizioni stabilite nell'accordo interessato».
- 12 Il Consiglio dell'Unione europea fissa annualmente, mediante regolamenti concernenti i totali ammissibili di cattura e di quota, le possibilità di pesca nelle acque dell'Unione e, per le navi di quest'ultima, in talune acque non appartenenti all'Unione.
- 13 Tra questi regolamenti si annovera il regolamento (UE) n. 44/2012 del Consiglio, del 17 gennaio 2012, che stabilisce, per il 2012, 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 25, pag. 55).
- 14 L'articolo 36, paragrafo 1, di tale regolamento stabilisce che «[i]l numero massimo di autorizzazioni di pesca per le navi di paesi terzi operanti nelle acque [dell'Unione] è fissato nell'allegato VIII».
- 15 Per quanto riguarda le acque del dipartimento d'oltremare della Guyana (Francia; in prosieguo: la «Guyana»), tale allegato fissa il numero di autorizzazioni di pesca applicabili alle navi battenti bandiera venezuelana a 45. La nota a piè di pagina di detto allegato, relativa alla Repubblica bolivariana del Venezuela, precisa inoltre che «[p]er il rilascio di queste autorizzazioni di pesca è necessario fornire le prove dell'esistenza di un contratto [valido] che vincoli l'armatore che richiede l'autorizzazione di pesca ad un'impresa di trasformazione, installata [in Guyana], con l'obbligo di sbarcare rispettivamente almeno il 75% delle catture di lutiani effettuate dalla nave in questione in tale dipartimento ai fini della loro trasformazione negli impianti di tale impresa. (...)».

Fatti

- 16 Il 30 settembre 1977 il Consiglio ha adottato il regolamento (CEE) n. 2159/77, che modifica il regolamento (CEE) n. 1014/77 che fissa alcune misure temporanee di conservazione e di gestione delle risorse ittiche da applicare nei riguardi delle navi da pesca che battono bandiera di taluni paesi terzi nella zona di 200 miglia situata al largo delle coste del dipartimento francese della Guiana (GU L 250, pag. 15). Con tale regolamento il Consiglio ha autorizzato le navi battenti bandiera venezuelana a esercitare l'attività di pesca nella zona economica esclusiva situata al largo delle coste della Guyana (in prosieguo: la «zona economica esclusiva della Guyana»).
- 17 Tale autorizzazione è stata rinnovata periodicamente da regolamenti riguardanti i totali ammissibili di cattura e di quota che attribuivano tali possibilità di pesca, nonostante il fatto che nessun accordo internazionale in materia di pesca fosse stato concluso con la Repubblica bolivariana del Venezuela.
- 18 La Commissione ha ritenuto che questa situazione costituisse una lacuna giuridica e che rappresentasse, alla luce dell'articolo 21, lettera a), del regolamento n. 1006/2008, un ostacolo al rilascio di autorizzazioni di pesca alle navi battenti bandiera venezuelana quanto alla zona economica esclusiva della Guyana. Di conseguenza, il 7 gennaio 2011 essa ha adottato una proposta di decisione del Consiglio relativa all'accesso dei pescherecci battenti bandiera della Repubblica bolivariana del

Venezuela alla zona economica esclusiva al largo delle coste del dipartimento francese della Guyana [COM(2010) 807]. Tale proposta mirava a fornire una base giuridica di diritto internazionale per le attività di dette navi nella zona di cui trattasi. La Commissione ha proposto di adottare detta decisione sul fondamento dell'articolo 43, paragrafo 2, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 6, lettera a), punto v), TFUE.

- 19 Dopo avere esaminato detta proposta il Consiglio ha deciso di modificare la base giuridica della decisione da adottare, fondandola sull'articolo 43, paragrafo 3, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 6, lettera b), TFUE.
- 20 Conformemente a queste ultime disposizioni, il Consiglio ha presentato al Parlamento una richiesta di parere.
- 21 Contestando la scelta di detta base giuridica, il Parlamento ha suggerito al Consiglio di modificarla e di sottoporgli una nuova proposta fondata sulla base giuridica inizialmente proposta dalla Commissione.
- 22 Il Consiglio ha rifiutato di modificare la base giuridica della decisione da adottare e, con lettere del 28 ottobre e del 1° dicembre 2011, ha presentato al Parlamento due domande di esame urgente. Il Parlamento ha respinto tali domande rispettivamente il 15 novembre e il 13 dicembre 2011. In ciascuna occasione ha affermato di non opporsi a tale decisione nel merito, ma ha ritenuto che il fondamento giuridico della stessa fosse inesatto.
- 23 Il 16 dicembre 2011, senza attendere la posizione del Parlamento, il Consiglio ha adottato la decisione impugnata, sulla base degli articoli 43, paragrafo 3, TFUE e 218, paragrafo 6, lettera b), TFUE.
- 24 L'articolo 1 della decisione impugnata così recita:

«La dichiarazione rivolta alla Repubblica bolivariana del Venezuela sulla concessione di possibilità di pesca nelle acque UE ai pescherecci battenti bandiera della Repubblica bolivariana del Venezuela nella zona economica esclusiva [della Guyana] è approvata a nome dell'Unione europea [in prosieguo: la "dichiarazione controversa"]».
- 25 Tale dichiarazione, che è stata allegata a detta decisione, è formulata nei termini seguenti:
 - «1. L'Unione europea rilascia autorizzazioni di pesca a un numero limitato di pescherecci battenti bandiera della Repubblica bolivariana del Venezuela per la pesca nella parte della zona economica esclusiva [della Guyana] situata oltre le 12 miglia marine dalle linee di base, alle condizioni stabilite nella presente dichiarazione.
 2. In conformità dell'articolo 22 del [regolamento n. 1006/2008], i pescherecci autorizzati battenti bandiera della Repubblica bolivariana del Venezuela, quando svolgono attività di pesca nella zona di cui al paragrafo 1, si conformano alle disposizioni della politica comune della pesca dell'Unione europea relative alle misure di conservazione e di controllo e ad altre disposizioni dell'Unione europea che disciplinano l'esercizio della pesca in tale zona.
 3. Più specificamente, i pescherecci autorizzati battenti bandiera della Repubblica bolivariana del Venezuela si conformano a tutte le pertinenti norme o regolamentazioni dell'Unione europea che precisano, tra l'altro, gli stock ittici che possono essere sfruttati, il numero massimo di pescherecci autorizzati e la percentuale di catture da sbarcare nei porti della [Guyana].

4. Fatto salvo il ritiro delle autorizzazioni accordate ai singoli pescherecci battenti bandiera della Repubblica bolivariana del Venezuela in caso di loro inosservanza di tutte le pertinenti norme o regolamentazioni dell'Unione europea, l'Unione europea può ritirare in qualsiasi momento, mediante una dichiarazione unilaterale, l'impegno specifico espresso nella presente dichiarazione ad accordare possibilità di pesca».
- 26 Il 16 dicembre 2011 il Consiglio ha notificato la dichiarazione controversa alla Repubblica bolivariana del Venezuela, che ne ha accusato ricezione il giorno stesso.
- 27 Il 17 gennaio 2012 il Consiglio ha adottato il regolamento n. 44/2012, avente come base giuridica l'articolo 43, paragrafo 3, TFUE.
- 28 Con una nota del 30 gennaio 2012 la Repubblica bolivariana del Venezuela ha chiesto al Consiglio informazioni sulla questione se l'intenzione del Parlamento di contestare la validità della decisione impugnata potesse pregiudicare le attività di pesca dei pescherecci battenti bandiera venezuelana nella zona economica esclusiva della Guyana.
- 29 Il 20 marzo 2012 detto Stato ha trasmesso alla Commissione, tramite le autorità competenti francesi, domande di autorizzazione di pesca per navi battenti bandiera venezuelana in detta zona, corredate di contratti conclusi con imprese di trasformazione situate in Guyana.
- 30 Il 26 marzo 2012 la Commissione ha adottato la decisione C(2012) 2162, con la quale ha autorizzato 38 navi battenti bandiera venezuelana, elencate nell'allegato della stessa, a esercitare la pesca nella zona economica esclusiva della Guyana. Conformemente al suo articolo 2, tale decisione è stata notificata alla Repubblica bolivariana del Venezuela, in quanto Stato di bandiera, e alla Repubblica francese, in quanto Stato costiero di detta zona.
- 31 Il 24 febbraio e il 3 aprile 2012, rispettivamente il Parlamento e la Commissione hanno proposto i presenti ricorsi.
- 32 Con ordinanza del presidente della Corte del 2 maggio 2012 le cause C-103/12 e C-165/12 sono state riunite ai fini delle fasi scritta e orale del procedimento, nonché della sentenza.
- 33 Con ordinanza del presidente della Corte del 29 agosto 2012, la Repubblica ceca, il Regno di Spagna, la Repubblica francese e la Repubblica di Polonia sono stati autorizzati a intervenire a sostegno delle conclusioni del Consiglio.

Sul ricorso

- 34 Nella causa C-103/12 il Parlamento deduce due motivi. Con il primo motivo sostiene che la decisione impugnata è fondata su un'errata base giuridica. Con il secondo motivo afferma, in subordine, che tale decisione è stata adottata sul fondamento di una disposizione procedurale errata.
- 35 Nella causa C-165/12 la Commissione deduce tre motivi, il primo suddiviso in tre parti. Nel quadro della prima e della seconda parte del primo motivo, essa considera che la base giuridica della decisione impugnata è errata. Secondo la prima parte, il Consiglio avrebbe commesso un errore assimilando la dichiarazione controversa a una fissazione esterna delle opportunità di pesca. In base alla seconda parte, quest'ultimo avrebbe commesso un errore ritenendo che l'assoggettamento delle navi battenti bandiera venezuelana alle disposizioni della politica comune della pesca derivi da tale fissazione esterna delle opportunità di pesca. Con la terza parte del primo motivo la Commissione adduce la carenza di motivazione di detta decisione. Con il secondo motivo, essa sostiene che il Consiglio ha violato le prerogative istituzionali del Parlamento. Il terzo motivo verte su uno snaturamento della proposta di decisione del 7 gennaio 2011.

Argomenti delle parti

- 36 Con il primo motivo di ricorso del Parlamento nonché con la prima e la seconda parte del primo motivo della Commissione, tali istituzioni sostengono che il Consiglio è incorso in errore adottando la decisione impugnata sul fondamento degli articoli 43, paragrafo 3, TFUE e 218, paragrafo 6, lettera b), TFUE, anziché sul fondamento dell'articolo 43, paragrafo 2, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 6, lettera a), punto v), TFUE.
- 37 Il Parlamento e la Commissione ritengono, in primo luogo, che l'articolo 43, paragrafo 3, TFUE costituisca una deroga alla base giuridica generale prevista dall'articolo 43, paragrafo 2, TFUE, cosicché detto paragrafo 3 deve, al pari di ogni deroga a una norma, ricevere un'interpretazione restrittiva quanto al suo ambito di applicazione. Pertanto, solo le misure espressamente volte alla fissazione e alla ripartizione delle possibilità concrete di pesca potrebbero essere adottate sulla base di detto paragrafo 3. Tali possibilità di pesca sarebbero necessariamente diritti di pesca quantificati. Un atto dovrebbe quindi essere adottato sulla base dell'articolo 43, paragrafo 2, TFUE qualora esso persegua un obiettivo rientrante nella politica comune della pesca diverso dalla semplice attribuzione delle possibilità di pesca in termini quantitativi e geografici.
- 38 Ciò si verificherebbe nel caso della decisione impugnata e dalla dichiarazione controversa. Con quest'ultima infatti l'Unione s'impegnerebbe a rilasciare autorizzazioni di pesca alle navi battenti bandiera venezuelana, imponendo nel contempo agli operatori interessati il rispetto delle disposizioni adottate dall'Unione in materia di conservazione delle risorse ittiche e obbligandoli a sbarcare una parte delle loro catture in Guyana. Tali condizioni di accesso sarebbero così dirette a garantire la realizzazione degli obiettivi della politica comune della pesca, cosicché lo scopo e il contenuto di detta decisione si ricollegerebbero agli obiettivi di tale politica, andando oltre la semplice fissazione e ripartizione delle possibilità di pesca ai sensi dell'articolo 43, paragrafo 3, TFUE.
- 39 In secondo luogo, il Parlamento e la Commissione considerano che occorre differenziare l'accesso alle acque ai fini della pesca dall'accesso alle risorse ittiche nel senso dell'attribuzione delle possibilità concrete di pesca in tali acque (in prosieguo, rispettivamente: l'«accesso alle acque» e l'«accesso alle risorse»). Qualora l'Unione intenda, a titolo della politica comune della pesca, concedere l'accesso alle proprie acque e alle risorse in esse localizzate a operatori degli Stati terzi sarebbe attuato un quadro regolamentare costituito da due componenti. In un primo momento l'accesso dello Stato terzo sarebbe concesso mediante un accordo internazionale secondo la procedura prevista dall'articolo 218, paragrafo 6, lettera a), punto v), TFUE. In un secondo momento, l'attribuzione delle possibilità di pesca sarebbe accordata dal Consiglio in forza dell'articolo 43, paragrafo 3, TFUE.
- 40 Nella specie, la dichiarazione controversa dovrebbe essere considerata rientrante nella prima fase, dato che con essa l'Unione ha concesso l'accesso alle acque, ma non ha attribuito possibilità concrete di pesca a navi battenti bandiera venezuelana. Queste ultime sarebbero state fissate successivamente all'adozione di tale dichiarazione, e il Consiglio le avrebbe determinate, per il 2012, con il regolamento n. 44/2012.
- 41 Il Consiglio, sostenuto dalla Repubblica ceca, dal Regno di Spagna, dalla Repubblica francese e dalla Repubblica di Polonia fa valere che la decisione impugnata è stata correttamente fondata sull'articolo 43, paragrafo 3, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 6, lettera b), TFUE.
- 42 Detta istituzione e i predetti Stati membri ritengono, in primo luogo, che la distinzione tra l'accesso alle acque e l'accesso alle risorse sia artificiosa. La dichiarazione controversa non potrebbe infatti concedere un accesso alle acque dell'Unione senza accordare contemporaneamente un accesso alle risorse.

- 43 In secondo luogo, la nozione di «possibilità di pesca» ai sensi dell'articolo 43, paragrafo 3, TFUE comprenderebbe anche le autorizzazioni di pesca. Orbene, una semplice lettura della decisione impugnata dimostrerebbe che essa riguarda l'attribuzione di autorizzazioni di pesca. Pertanto, lo scopo e il contenuto della dichiarazione controversa sarebbero consistiti nell'attribuire possibilità di pesca alle navi battenti bandiera venezuelana e non a concedere un accesso alle acque dell'Unione.
- 44 In terzo luogo, l'ambito di applicazione dell'articolo 43, paragrafo 3, TFUE consentirebbe di adottare misure non limitate alla fissazione di possibilità di pesca in dati numerici. Una tale interpretazione sarebbe conforme sia alla lettera sia allo spirito di tale disposizione, poiché essa autorizzerebbe il Consiglio ad adottare tutte le misure «relative» alla fissazione e alla ripartizione delle possibilità di pesca.
- 45 Nel caso di specie, sebbene la decisione impugnata non attribuisca tali possibilità in forma di cifre, essa costituirebbe una misura di questo tipo. Essa creerebbe infatti un titolo internazionale per la fissazione e la ripartizione delle possibilità di pesca sul piano delle norme interne dell'Unione, poiché con tale decisione l'Unione comunicherebbe alla Repubblica bolivariana del Venezuela di voler continuare ad attribuire possibilità di pesca alle navi battenti bandiera venezuelana.
- 46 In quarto luogo, il contenuto della decisione impugnata non andrebbe oltre l'ambito di applicazione dell'articolo 43, paragrafo 3, TFUE. Infatti i punti 2 e 3 della dichiarazione controversa sarebbero diretti a operare un semplice richiamo delle norme preesistenti alle quali le navi degli Stati terzi devono conformarsi nelle acque dell'Unione. Queste due disposizioni avrebbero natura dichiarativa in quanto non creerebbero nessun nuovo diritto e nessun obbligo per tali navi. Parimenti, il diritto di ritirare le autorizzazioni di pesca concesse alle navi di cui trattasi, precisato al punto 4 di tale dichiarazione, sarebbe una misura relativa alla fissazione e alla ripartizione delle possibilità di pesca.

Giudizio della Corte

- 47 Con il primo motivo di ricorso del Parlamento e la prima e la seconda parte del primo motivo della Commissione, tali istituzioni sostengono che il Consiglio ha scelto una base giuridica errata, fondando la decisione impugnata sull'articolo 43, paragrafo 3, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 6, lettera b), TFUE, anziché sull'articolo 43, paragrafo 2, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 6, lettera a), punto v), TFUE.
- 48 Per quanto attiene al tenore letterale dell'articolo 43 TFUE, da un lato, dal suo paragrafo 2 emerge che le istituzioni competenti dell'Unione sono tenute ad adottare, conformemente alla procedura legislativa ordinaria, le disposizioni necessarie al perseguimento degli obiettivi della politica comune dell'agricoltura e della pesca.
- 49 Dall'altro lato, dall'articolo 43, paragrafo 3, TFUE, letto in combinato disposto con il paragrafo 2 di tale articolo, discende in particolare che le misure relative alla fissazione e alla ripartizione delle possibilità di pesca non sono considerate di per sé come rientranti nella categoria delle disposizioni necessarie al perseguimento della politica comune della pesca ai sensi di tale medesimo paragrafo 2, e non sono soggette a detta procedura legislativa.
- 50 Infatti, l'adozione delle disposizioni previste dall'articolo 43, paragrafo 2, TFUE presuppone obbligatoriamente una valutazione relativa alla questione se esse siano «necessarie» per poter perseguire gli obiettivi inerenti alle politiche comuni disciplinate dal Trattato FUE, in modo tale che essa comporta una decisione politica che dev'essere riservata al legislatore dell'Unione. Al contrario, l'adozione delle misure relative alla fissazione e alla ripartizione delle possibilità di pesca ai sensi dell'articolo 43, paragrafo 3, TFUE non necessita di una tale valutazione, poiché misure di questo tipo sono di natura principalmente tecnica e si suppone siano prese per dare esecuzione a disposizioni adottate sulla base del paragrafo 2 del medesimo articolo.

- 51 Occorre anzitutto ricordare che, secondo costante giurisprudenza della Corte, la scelta della base giuridica di un atto dell'Unione deve fondarsi su elementi oggettivi suscettibili di controllo giurisdizionale, tra i quali figurano, in particolare, lo scopo e il contenuto dell'atto in questione (sentenze Parlamento/Consiglio, C-130/10, EU:C:2012:472, punto 42, e Regno Unito/Consiglio, C-431/11, EU:C:2013:589, punto 44).
- 52 Nel caso di specie, la decisione impugnata ha il solo obiettivo di approvare la dichiarazione controversa. In tali circostanze, si deve esaminare la base giuridica di tale decisione alla luce dello scopo e del contenuto della dichiarazione in questione.
- 53 Per quanto concerne il contenuto della dichiarazione controversa, l'Unione ha comunicato alla Repubblica bolivariana del Venezuela, al punto 1 di tale dichiarazione, che avrebbe rilasciato autorizzazioni di pesca nella zona economica esclusiva della Guyana a un numero limitato di pescherecci battenti bandiera venezuelana.
- 54 Ai punti 2 e 3 della stessa dichiarazione, l'Unione ha subordinato il rilascio di tali autorizzazioni alla condizione che le navi battenti bandiera venezuelana, che saranno autorizzate a pescare in detta zona, si conformino alle disposizioni della politica comune della pesca dell'Unione relative alle misure di conservazione e di controllo nonché ad altre disposizioni dell'Unione che disciplinano le attività di pesca nella medesima zona.
- 55 Per quanto riguarda lo scopo della dichiarazione controversa, si deve tenere conto del contesto definito dalla convenzione di Montego Bay, che istituisce il regime internazionale della zona economica esclusiva. Tale convenzione, che vincola l'Unione, circoscrive le scelte politiche che quest'ultima opera in detta zona e, in particolare, determina gli strumenti e le forme giuridiche a sua disposizione in sede di realizzazione di tali scelte.
- 56 Dall'articolo 55 della convenzione di Montego Bay emerge che la zona economica esclusiva è sottoposta a un regime specifico, in virtù del quale i diritti e la giurisdizione dello Stato costiero, nonché i diritti e le libertà degli altri Stati, sono disciplinati dalle disposizioni pertinenti di tale convenzione.
- 57 Secondo l'articolo 56, paragrafo 1, lettera a), della convenzione di Montego Bay, nella sua zona economica esclusiva lo Stato costiero gode del diritto di sfruttare le risorse biologiche. Quando esso non possiede i mezzi per pescare l'intera quota consentita, è tenuto, in forza dell'articolo 62, paragrafo 2, di tale convenzione, a concedere ad altri Stati l'accesso all'eccedenza di tale quota.
- 58 Nell'esercizio di tale obbligo, lo Stato costiero dispone di un certo margine di manovra. Da un lato, esso può scegliere, nel rispetto di quanto prescritto dall'articolo 62, paragrafo 3, della convenzione di Montego Bay, gli Stati ai quali concede di sfruttare detta eccedenza. Dall'altro, lo Stato costiero prende in considerazione determinati elementi, ossia l'importanza che le risorse biologiche dell'area interessata rivestono per la propria economia e per i propri altri interessi nazionali, le esigenze degli Stati in via di sviluppo presenti nella regione interessata e la necessità di contenere al minimo gli scompensi economici negli Stati i cui soggetti che ne hanno la nazionalità esercitano abitualmente la pesca in tale zona o che hanno dato un contributo sostanziale alla ricerca e all'identificazione dei banchi.
- 59 Peraltro, l'articolo 62, paragrafo 2, della convenzione di Montego Bay impone che lo Stato costiero conceda l'accesso all'eccedenza della quota di catture consentita «attraverso accordi o altre intese». Spetta quindi allo Stato costiero di cui trattasi trovare un accordo con gli Stati interessati. Infatti, le relazioni tra lo Stato costiero e gli altri Stati ne traducono i diritti e obblighi reciproci, come richiamati al punto 57 della presente sentenza, in maniera tale che lo Stato costiero non può imporre unilateralmente le proprie condizioni.

- 60 La responsabilità specifica dello Stato costiero per lo sfruttamento delle risorse biologiche nella propria zona economica esclusiva implica che spetta di norma a detto Stato rivolgere un'offerta mirata a taluni altri Stati interessati che sono allora liberi di accettarla o meno, oppure, se del caso, di chiedere che vengano apportate modifiche a tale offerta.
- 61 Al termine di tale processo, l'espressione delle volontà concordi dello Stato costiero e dello Stato interessato costituisce un accordo come previsto dall'articolo 62, paragrafo 2, della convenzione di Montego Bay, restando inteso che, in diritto internazionale, il fatto che un accordo di questo tipo sia formalizzato in un documento unico oppure in due o più strumenti scritti connessi è privo di pertinenza (v., in tal senso, parere 1/13, EU:C:2014:2303, punto 37).
- 62 L'accordo tra lo Stato costiero e lo Stato interessato contiene diritti e obblighi reciproci che concretizzano quelli indicati al punto 57 della presente sentenza. In tale contesto, in particolare dall'articolo 62, paragrafo 4, della convenzione di Montego Bay discende che i soggetti aventi la nazionalità di Stati diversi dallo Stato costiero che esercitano la pesca nella zona economica esclusiva di quest'ultimo si attengono alle misure di conservazione e alle altre norme e condizioni stabilite dalle leggi e dai regolamenti dello Stato costiero.
- 63 Dato che i singoli non godono, in linea di principio, di uno status autonomo in forza della convenzione di Montego Bay, spetta a ciascuno Stato interessato prendere nei confronti delle navi battenti la sua bandiera tutte le misure necessarie per proteggere gli interessi dello Stato costiero (v., in tal senso, sentenza Intertanko e a., C-308/06, EU:C:2008:312, punti da 59 a 62).
- 64 Ne discende che lo Stato interessato deve impegnarsi verso lo Stato costiero di cui trattasi, in cambio della sua partecipazione allo sfruttamento delle risorse biologiche nella zona economica esclusiva di quest'ultimo, a garantire che le navi battenti la sua bandiera si attengano alle misure adottate dallo Stato costiero in tale zona.
- 65 Siffatta garanzia, fornita tramite un accordo o un'altra intesa conclusa con lo Stato costiero, vale a maggior ragione quando lo Stato interessato non è una parte contraente della convenzione di Montego Bay e non è quindi vincolato dal suo articolo 62, paragrafo 4.
- 66 Dal momento in cui l'accordo o l'intesa tra lo Stato interessato e lo Stato costiero è concluso, quest'ultimo può attuarlo mediante regole e misure concrete del proprio diritto interno adottate in conformità alle disposizioni della convenzione di Montego Bay e applicate nel rispetto di tale accordo bilaterale.
- 67 Alla luce delle considerazioni esposte ai punti da 56 a 66 della presente sentenza, occorre valutare anzitutto se la dichiarazione controversa sia un elemento costitutivo di un accordo ai sensi dell'articolo 62, paragrafo 2, della convenzione di Montego Bay.
- 68 Alla luce di quanto esposto al punto 60 della presente sentenza, si deve considerare la dichiarazione controversa come un'offerta rivolta dall'Unione, in veste di Stato costiero di cui trattasi, alla Repubblica bolivariana del Venezuela, con la quale essa propone a quest'ultimo Stato di sfruttare una parte del surplus delle catture ammissibili nella zona economica esclusiva della Guyana, fatto salvo il rispetto di alcune condizioni precise, tra le quali figura in particolare la condizione per cui detto Stato deve garantire che le navi battenti la sua bandiera e che esercitano la pesca in tale zona si conformino alle disposizioni della politica comune della pesca dell'Unione ivi applicabili.
- 69 Dopo che la dichiarazione controversa è stata comunicata alla Repubblica bolivariana del Venezuela, quest'ultima ne ha accusato ricezione e ha mostrato una duplice reazione. Da un lato, essa ha formalmente trasmesso all'Unione domande di autorizzazione di pesca nella zona economica esclusiva della Guyana per navi battenti la sua bandiera, allegando a tali domande contratti di trasformazione in Guyana, come prevede il punto 3 della medesima dichiarazione in combinato disposto con la nota a piè

di pagina dell'allegato VIII del regolamento n. 44/2012. Dall'altro, tale Stato ha espresso preoccupazioni sull'eventualità che tale dichiarazione fosse rimessa in discussione, chiedendo al Consiglio informazioni sulla questione se l'intenzione del Parlamento di contestare la validità della decisione impugnata potesse pregiudicare le attività di pesca delle navi battenti la sua bandiera in detta zona.

- 70 Così, adottando tale comportamento, risulta che la Repubblica bolivariana del Venezuela ha considerato la dichiarazione controversa come un'offerta di sfruttare, alle condizioni precisate in tale documento, una parte del surplus delle catture ammissibili nella zona economica esclusiva della Guyana, offerta alla quale essa era invitata a rispondere.
- 71 A tale proposito, avendo trasmesso all'Unione, in seguito all'offerta fattale da quest'ultima, domande concrete di autorizzazione di pesca, e astenendosi, in occasione di tale trasmissione, dal formulare riserve concernenti le condizioni di tale offerta, si deve ritenere che la Repubblica bolivariana del Venezuela abbia acconsentito a detta offerta.
- 72 In tale contesto, il comportamento di detto Stato dev'essere considerato come un'accettazione dell'offerta rivoltagli dall'Unione tramite la dichiarazione controversa.
- 73 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, la dichiarazione controversa effettuata dall'Unione e la sua accettazione da parte della Repubblica bolivariana del Venezuela devono essere qualificate, considerate congiuntamente, come un accordo concluso da queste ultime per quanto concerne l'autorizzazione a sfruttare, alle condizioni precisate in tale medesima dichiarazione, una parte del surplus delle catture ammissibili nella zona economica esclusiva della Guyana.
- 74 È alla luce dell'analisi fin qui svolta del contenuto e dello scopo della dichiarazione controversa che occorre verificare, in seguito, se quest'ultima costituisca una misura rientrante nel settore di competenza riservato al legislatore dell'Unione o se essa rappresenti una semplice misura tecnica di esecuzione, come menzionata al punto 50 della presente sentenza.
- 75 A tale proposito si deve osservare che, indipendentemente dal titolo e da taluni termini utilizzati nella dichiarazione controversa, il suo obiettivo non è quello di garantire la «fissazione e ripartizione delle possibilità di pesca», ai sensi dell'articolo 43, paragrafo 3, TFUE, ma, come emerge dal punto 68 della presente sentenza, di offrire alla Repubblica bolivariana del Venezuela la possibilità di partecipare allo sfruttamento delle risorse biologiche nella zona economica esclusiva della Guyana, alle condizioni fissate dall'Unione.
- 76 Orbene, in occasione della valutazione che deve precedere tale offerta, le istituzioni competenti dell'Unione tengono anzitutto conto degli elementi di politica bilaterale. In seguito tali istituzioni, alla luce della responsabilità specifica dell'Unione, agendo in luogo dello Stato costiero di cui trattasi, per lo sfruttamento delle risorse biologiche nella zona economica esclusiva di quest'ultimo, valutano se lo Stato interessato sia in grado di garantire che le navi battenti la sua bandiera rispetteranno le condizioni alle quali tale sfruttamento è sottoposto, quali in particolare il rispetto delle disposizioni della politica comune della pesca dell'Unione applicabili nella zona di cui trattasi. Infine, le istituzioni dell'Unione prendono in considerazione gli elementi menzionati al punto 58 della presente sentenza, che richiedono la valutazione di diversi aspetti caratterizzanti la situazione degli Stati della regione di cui trattasi e, per lo meno, quella dello Stato interessato.
- 77 Peraltro, dal punto 3 della decisione impugnata e dai punti da 1 a 3 della dichiarazione controversa emerge che quest'ultima ha non soltanto l'obiettivo di attribuire, in via di principio, alla Repubblica bolivariana del Venezuela la possibilità di partecipare allo sfruttamento delle risorse biologiche nella zona economica esclusiva della Guyana alla Repubblica bolivariana del Venezuela, ma che, come rammentato al punto 54 della presente sentenza, essa subordina altresì tale attribuzione alla condizione che siano rispettate le disposizioni della politica comune della pesca dell'Unione relative alle misure di conservazione e di controllo nonché ad altre disposizioni dell'Unione che disciplinano le

attività di pesca in tale zona, quali le norme o regolamentazioni dell'Unione che precisano, in particolare, gli stock ittici che possono essere sfruttati, il numero massimo di pescherecci autorizzati a operare e la percentuale di catture da sbarcare nei porti della Guyana.

- 78 Pertanto, la dichiarazione controversa mira a stabilire un quadro generale, al fine di autorizzare pescherecci battenti bandiera venezuelana a esercitare la pesca in detta zona; tale quadro è stato poi successivamente precisato dall'articolo 36, paragrafo 1, e dall'allegato VIII del regolamento n. 44/2012, dall'articolo 34, paragrafo 1, e dall'allegato VIII 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), nonché dall'articolo 40, paragrafo 1, e dall'allegato VIII del regolamento (UE) n. 43/2014 del Consiglio, del 20 gennaio 2014, che stabilisce, per il 2014, le possibilità di pesca per alcuni stock ittici o gruppi di stock ittici, applicabili nelle acque dell'Unione e, per le navi dell'Unione, in determinate acque non dell'Unione (GU L 24, pag. 1). A tale proposito occorre rilevare che detti regolamenti sono stati tutti e tre adottati sul fondamento dell'articolo 43, paragrafo 3, TFUE.
- 79 Ne deriva che l'offerta rivolta alla Repubblica bolivariana del Venezuela non è una misura tecnica o di esecuzione, bensì, al contrario, una misura che presuppone l'adozione di una decisione autonoma che dev'essere presa alla luce degli interessi politici che l'Unione persegue nelle sue politiche comuni, in particolare quella della pesca.
- 80 Ne consegue che la dichiarazione controversa rientra in un settore di competenza che figura tra quelli rispetto ai quali le decisioni spettano al legislatore dell'Unione.
- 81 In tale contesto, la decisione impugnata rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 43, paragrafo 2, TFUE e non in quello dell'articolo 43, paragrafo 3, TFUE.
- 82 Da ultimo, si deve determinare la disposizione del Trattato FUE che precisa la procedura secondo la quale la decisione impugnata avrebbe dovuto essere adottata.
- 83 Dato che la dichiarazione controversa, che è stata approvata con la decisione impugnata, rappresenta un elemento costitutivo di un accordo internazionale (v. il punto 73 della presente sentenza), tale dichiarazione rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 218 TFUE. Detto articolo disciplina infatti la negoziazione e la conclusione degli accordi tra l'Unione e paesi terzi o organizzazioni internazionali, restando inteso che, secondo la giurisprudenza, il termine «accordo» utilizzato in tale articolo dev'essere inteso in un senso generale, per designare qualsiasi impegno assunto da soggetti di diritto internazionale e avente carattere vincolante, indipendentemente dalla sua qualificazione formale (v., in tal senso, parere 1/75, EU:C:1975:145, pag. 1360, e parere 2/92, EU:C:1995:83, punto 8, nonché sentenza Francia/Commissione, C-327/91, EU:C:1994:305, punto 27).
- 84 Si deve inoltre ricordare che l'articolo 218, paragrafo 6, lettera a), punto v), TFUE prevede la procedura applicabile nel caso di accordi concernenti settori per i quali vige la procedura legislativa ordinaria. Dato che l'articolo 43, paragrafo 2, TFUE, disposizione sul cui fondamento è stata adottata la decisione impugnata, prevede proprio questa procedura, tale decisione avrebbe dovuto essere adottata sulla base dell'articolo 218, paragrafo 6, lettera a), punto v), TFUE.
- 85 In considerazione di quanto precede, la decisione impugnata, che ha approvato la dichiarazione controversa a nome dell'Unione, avrebbe dovuto essere adottata sul fondamento dell'articolo 43, paragrafo 2, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 6, lettera a), punto v), TFUE, anziché sul fondamento dell'articolo 43, paragrafo 3, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 6, lettera b), TFUE.

- 86 In tale contesto occorre accogliere il primo motivo di ricorso del Parlamento nonché la prima e la seconda parte del primo motivo di ricorso della Commissione.
- 87 Di conseguenza, la decisione impugnata dev'essere annullata senza che sia necessario esaminare gli altri motivi dedotti dal Parlamento e dalla Commissione nei rispettivi ricorsi.

Sulla domanda di mantenimento nel tempo degli effetti della decisione impugnata

- 88 Il Consiglio e la Commissione, sostenuti al riguardo dalla Repubblica ceca, dal Regno di Spagna e dalla Repubblica francese, chiedono alla Corte, in caso di annullamento della decisione impugnata, di mantenere gli effetti di quest'ultima sino all'adozione di una nuova decisione. Il Parlamento ha indicato di non opporsi all'accoglimento di tale domanda.
- 89 Ai sensi dell'articolo 264, secondo comma, TFUE, la Corte, ove lo reputi necessario, può precisare gli effetti di un atto annullato che devono essere considerati definitivi.
- 90 A tale proposito, dalla giurisprudenza della Corte emerge che, in considerazione di motivi di certezza del diritto, gli effetti di tale atto possono essere mantenuti in particolare qualora gli effetti immediati del suo annullamento comporterebbero conseguenze negative per le persone interessate e la legittimità dell'atto impugnato sia contestata non a causa della sua finalità o del suo contenuto, ma per motivi attinenti all'incompetenza del suo autore o alla violazione di forme sostanziali. Tali motivi comprendono, in particolare, l'errore commesso in ordine alla base giuridica dell'atto impugnato (v., in tal senso, sentenze Parlamento/Consiglio, C-414/04, EU:C:2006:742, punto 59; Parlamento e Danimarca/Commissione, C-14/06 e C-295/06, EU:C:2008:176, punto 86, nonché Parlamento/Consiglio, C-490/10, EU:C:2012:525, punti 91 e 92).
- 91 Nel caso di specie, dal punto 2 della decisione impugnata emerge che, autorizzando la Repubblica boliviana del Venezuela a sfruttare il surplus di catture ammissibili nella zona economica esclusiva della Guyana, tale decisione mira a garantire la continuità degli sbarchi effettuati in Guyana dalle navi battenti bandiera venezuelana, poiché l'industria di trasformazione stabilita in tale dipartimento francese dipende da questi sbarchi. Orbene, l'annullamento con effetto immediato di detta decisione potrebbe pregiudicare tale continuità comportando in tal modo conseguenze negative gravi per gli operatori economici interessati.
- 92 Stanti tali premesse, sussistono rilevanti ragioni di certezza del diritto che giustificano l'accoglimento da parte della Corte della domanda diretta al mantenimento degli effetti della decisione impugnata. Si deve peraltro rilevare che né il Parlamento né la Commissione hanno contestato la legittimità di tale decisione per via della sua finalità o del suo contenuto, cosicché non esistono, in proposito, ostacoli che potrebbero impedire alla Corte di disporre tale mantenimento.
- 93 È pertanto necessario mantenere gli effetti di tale decisione sino all'entrata in vigore, entro un termine ragionevole a decorrere dalla data della pronuncia della presente sentenza, di una nuova decisione fondata sulla base giuridica adeguata, ossia l'articolo 43, paragrafo 2, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 6, lettera a), punto v), TFUE.

Sulle spese

- 94 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché il Parlamento e la Commissione ne hanno fatto domanda, il Consiglio, rimasto soccombente, va condannato alle spese. Conformemente

all'articolo 140, paragrafo 1, del medesimo regolamento, le spese della Repubblica ceca, del Regno di Spagna, della Repubblica francese e della Repubblica di Polonia, intervenuti nella presente causa, restano a loro carico.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara e statuisce:

- 1) **La decisione 2012/19/UE del Consiglio, del 16 dicembre 2011, che approva, a nome dell'Unione europea, la dichiarazione sulla concessione di possibilità di pesca nelle acque dell'Unione europea ai pescherecci battenti bandiera della Repubblica bolivariana del Venezuela nella zona economica esclusiva al largo delle coste della Guyana francese, è annullata.**
- 2) **Gli effetti della decisione 2012/19/UE sono mantenuti sino all'entrata in vigore, entro un termine ragionevole a decorrere dalla pronuncia della presente sentenza, di una nuova decisione fondata sulla base giuridica adeguata, ossia l'articolo 43, paragrafo 2, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 6, lettera a), punto v), TFUE.**
- 3) **Il Consiglio dell'Unione europea è condannato alle spese.**
- 4) **Le spese della Repubblica ceca, del Regno di Spagna, della Repubblica francese e della Repubblica di Polonia restano a loro carico.**

Firme