



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
TAMARA ČAPETA
presentate il 15 giugno 2023¹

Causa C-330/22

Friends of the Irish Environment CLG
contro
Minister for Agriculture, Food and the Marine,
Ireland,
Attorney General

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dall'High Court (Alta Corte, Irlanda)]

«Rinvio pregiudiziale – Validità – Politica comune della pesca – Articolo 43, paragrafo 2, TFUE – Regolamento (UE) n. 1380/2013 – Regolamento (UE) 2019/472 – Fissazione delle possibilità di pesca – Limiti del totale ammissibile di catture superiori al rendimento massimo sostenibile – Potere discrezionale del Consiglio ai sensi dell'articolo 43, paragrafo 3, TFUE – Regolamento (UE) 2020/123»

I. Introduzione

1. Un nome che riecheggia in un gran numero di antichi miti e leggende irlandesi è quello dello spirito degli oceani, Manannán mac Lir. Un potente signore della guerra, cui le onde fungevano da carrozza, considerato anche un prospero allevatore sulle «pianure del mare». Il suo bestiame era costituito da banchi di pesci anziché da bovini e ovini. L'abbondanza della sua produzione nelle acque circostanti l'Irlanda era tale che, quando le commissioni reali succedutesi nel 1863 e nel 1885 esaminarono l'industria ittica, i principali ittiologi dell'epoca conclusero che quelle zone di pesca fossero «inesauribili»².

2. Purtroppo, si sbagliavano. Gli stock ittici non sono una risorsa perpetua che si auto-rigenera, indipendente dall'influenza umana. Come abbiamo appreso in questo secolo, gli stock ittici necessitano di una gestione attenta perché ne sia garantita la sopravvivenza. È questo, essenzialmente, il punto fatto valere dalla ricorrente. L'argomento della ricorrente è, infatti, che il

¹ Lingua originale: l'inglese.

² V. Roney, J.B., «[Mis-]managing Fisheries on the West Coast of Ireland in the Nineteenth Century» *Humanities*, 2019, vol. 8(1), n. 4, pag. 10, in cui si cita il primo zoologo marino sistematico della Gran Bretagna, che prestò servizio per la commissione reale del 1885, affermando quanto segue: «salvo alcune eccezioni, la fauna del mare aperto, per la sua natura e il suo habitat, sembrerebbe, in larga misura, indipendente dall'influenza dell'uomo (...) La natura segue quasi invariabilmente le proprie leggi e, di norma, nel mare tali leggi sfuggono all'influenza dell'uomo» [traduzione libera]. V. altresì, Roberts, C., *The Unnatural History of the Sea*, Island Press, 2007, pagg. 142, 143 e 157 (ove si rileva che entrambe le Commissioni reali del 1863 e del 1885 hanno fondamentalmente sostenuto la tesi della pesca illimitata).

regolamento (UE) 2020/123³ che stabilisce le possibilità di pesca per l'anno 2020 fissa per taluni stock nelle acque intorno all'Irlanda⁴ limiti di pesca superiori ai livelli sostenibili a lungo termine⁵. Nel formulare tale considerazione, la ricorrente si basa principalmente sulla normativa di base che istituisce la politica comune della pesca (in prosieguo: la «PCP»)⁶. In tale atto, il legislatore dell'Unione ha designato l'anno 2020 come termine ultimo entro il quale la pesca nelle acque dell'Unione dovrà essere praticata a livelli sostenibili per *tutti* gli stock.

3. Sotto il profilo giuridico, tuttavia, il presente caso non solleva la questione se i livelli stabiliti dal Consiglio siano o meno sostenibili. Questa non è una valutazione che spetta alla Corte. L'azione legale della ricorrente concerne piuttosto l'esistenza e i limiti del potere discrezionale del Consiglio nel definire le possibilità di pesca nelle acque dell'Unione, ai sensi dell'articolo 43, paragrafo 3, TFUE. Per rispondere a tale questione sulla competenza, la Corte dovrà dirimere anche la questione correlata concernente la misura in cui gli obiettivi fondamentali della PCP possano essere pregiudicati da una normativa relativa a tale settore specifica per zona e per materia.

II. Fatti e questioni pregiudiziali

4. Ogni anno, il Consiglio ripartisce le possibilità di pesca tra gli Stati membri sulla base di una quota prevedibile degli stock per ciascuna specie ittica nelle acque dell'Unione. Quelle singole quote sono conosciute come totale ammissibile di cattura (in prosieguo: il «TAC»). Per stabilire e distribuire i TAC annuali, il Consiglio è tenuto ad agire in conformità dell'obiettivo della PCP, così come definito nel regolamento di base PCP.

5. L'articolo 2 del regolamento di base PCP elenca una serie di obiettivi secondo i quali la PCP dovrebbe operare. Il primo paragrafo di tale articolo afferma, tra l'altro, che la PCP «garantisce che le attività di pesca e di acquacoltura siano sostenibili dal punto di vista ambientale nel lungo termine». Il secondo paragrafo chiarisce, al primo comma, che nel gestire la PCP l'Unione europea mira «a garantire che lo sfruttamento delle risorse biologiche marine vive ricostituisca e mantenga le popolazioni delle specie pescate al di sopra di livelli in grado di produrre il rendimento massimo sostenibile». L'articolo prosegue stabilendo al secondo comma che «il tasso di sfruttamento del rendimento massimo sostenibile deve essere ottenuto entro il 2015, ove possibile, e progressivamente *al più tardi entro il 2020 per tutti gli stock*» (in prosieguo: «l'obiettivo di RMS per il 2020»)⁷.

6. La nozione di rendimento massimo sostenibile (in prosieguo: il «RMS») è una strategia di pesca utilizzata a livello globale nelle attività di pesca. Essa presuppone che ci sia un determinato livello di catture che può essere prelevato da uno stock ittico senza compromettere l'equilibrio delle

³ Regolamento (UE) 2020/123 del Consiglio, del 27 gennaio 2020, che stabilisce, per il 2020, le possibilità di pesca per alcuni stock ittici e gruppi di stock ittici, applicabili nelle acque dell'Unione e, per i pescherecci dell'Unione, in determinate acque non dell'Unione (GU 2020, L 25, pag. 1) (in prosieguo: il «regolamento del 2020»).

⁴ Nello specifico, tali specie e aree di pesca sono «merluzzo bianco (*Gadus morhua*) nella divisione 6.a (ovest della Scozia)» (pubblicato il 28 giugno 2019); «merluzzo bianco (*Gadus morhua*) nelle divisioni 7.e-k (Manica e mari celtici meridionali)» (pubblicato il 16 agosto 2019); «merlano (*Merlangius merlangus*) nella divisione 7.a (Mare d'Irlanda)» (pubblicato il 28 giugno 2019); e «passera di mare (*Pleuronectes platessa*) nelle divisioni 7.h-k (Mar Celtico meridionale, sud-ovest dell'Irlanda)» (pubblicato il 16 agosto 2019) (per comodità, tali stock saranno indicati come «i quattro stock di cui trattasi» e tali divisioni come le «acque intorno all'Irlanda»).

⁵ Le possibilità di pesca pertinenti di cui trattasi nel caso di specie sono indicate nell'allegato IA del regolamento del 2020.

⁶ Ossia il Regolamento (UE) n. 1380/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, relativo alla politica comune della pesca, che modifica i regolamenti (CE) n. 1954/2003 e (CE) n. 1224/2009 del Consiglio e che abroga i regolamenti (CE) n. 2371/2002 e (CE) n. 639/2004 del Consiglio, nonché la decisione 2004/585/CE del Consiglio (GU 2013, L 354, pag. 22) (in prosieguo: il «regolamento di base PCP»).

⁷ Il corsivo è mio.

dimensioni della sua popolazione. In sostanza, l'idea è di pescare solo l'eccedenza di pesce che si sviluppa spontaneamente quando lo stock raggiunge il suo punto di equilibrio e i suoi tassi di riproduzione rallentano. Dunque, «sforbiciando» tale eccedenza, i tassi di riproduzione rimangono massimizzati e lo stock ittico si ripopola annualmente senza che ne sia pregiudicata la sopravvivenza a lungo termine. Il RMS è quindi un presupposto teorico che mira a raggiungere un equilibrio tra l'obiettivo di preservare gli stock ittici pescati a fini commerciali per le generazioni future, da un lato, e gli interessi economici e sociali legati alla pesca di tali stock, dall'altro.

7. Ai sensi del regolamento di base PCP, ciò che costituisce il RMS di un determinato stock e come raggiungerlo è calcolato sulla base dei «migliori pareri scientifici disponibili»⁸, e, in assenza di dati scientifici adeguati, sulla base di un approccio precauzionale⁹. Come riconosciuto da tutte le parti della presente controversia, il parere preparato appositamente per la Commissione europea dal Consiglio internazionale per l'esplorazione del mare (in prosieguo: il «CIEM») relativo ai quattro stock di cui trattasi, è stato elaborato prendendo in considerazione entrambi gli approcci. Non è controverso, dunque, il fatto che i «migliori pareri scientifici disponibili» l'approccio precauzionale, sulla base dei quali il CIEM ha predisposto il proprio parere, mostravano entrambi che il TAC per i quattro stock di cui trattasi nelle acque intorno all'Irlanda deve essere fissato *a un livello pari a zero* per l'anno 2020, al fine di raggiungere il RMS di tali stock in futuro¹⁰.

8. Ugualmente, non è controverso il fatto che l'esistenza di stock a «zero catture», unita all'«obbligo di sbarco», nell'ambito dell'«attività di pesca multispecifica (choke species)»¹¹, porti al problema correlato delle «specie a contingente limitante» e all'obbligo di imporre ai pescherecci di cessare le operazioni molto prima di avere catturato i principali contingenti assegnati loro. Tale fenomeno merita di essere chiarito. La pesca multispecifica riguarda le acque in cui è presente più di una specie ittica e nelle quali è probabile che vengano catturate insieme specie diverse nella stessa operazione di pesca. L'obbligo di sbarco impone a tutti i pescherecci di mantenere a bordo tutto il pesce catturato, registrarlo, e imputarlo ai contingenti applicabili a tali stock¹². La combinazione di tali elementi comporta che, in pratica, uno stock con TAC pari a zero possa «strangolare» la pesca di altri stock nelle attività di pesca multispecifica non appena essi siano pescati, solitamente come cattura accessoria rispetto allo stock cui effettivamente si puntava. Una cattura accessoria di uno stock a contingente non esaurito (o pari a zero) può, quindi, avere l'effetto di limitare le attività di pesca, imponendo di porre fine alle operazioni ben prima di aver catturato i contingenti principali assegnati.

⁸ Come si evince, ad esempio, dall'articolo 3, lettera c) del regolamento di base PCP.

⁹ A norma dell'articolo 4, paragrafi 1 e 8, del regolamento di base PCP, l'approccio precauzionale alla gestione della pesca rappresenta «un approccio (...) secondo cui la mancanza di dati scientifici adeguati non dovrebbe giustificare il rinvio o la mancata adozione di misure di gestione per la conservazione delle specie bersaglio, delle specie associate o dipendenti, nonché delle specie non bersaglio e del relativo habitat».

¹⁰ Il parere del CIEM chiarisce che il suggerimento di TAC pari a zero per i due stock di merluzzo bianco e per lo stock di merlano si basava sull'approccio del RMS, mentre il suggerimento di TAC pari a zero per lo stock di passera di mare si basava sull'approccio precauzionale. Tuttavia, va sottolineato che, come attesta il parere del CIEM contenuto nel fascicolo giudiziario, e come hanno confermato il Consiglio e la Commissione in udienza, anche se venissero applicati livelli di TAC conformi al RMS ai quattro stock di cui trattasi, questi ultimi resterebbero comunque al di sotto del valore limite di riferimento per la biomassa riproduttiva dello stock. In altre parole, al di sotto del valore oltre il quale i tassi di riproduzione di tali stock devono considerarsi compromessi. Pertanto, è possibile concludere che ci vorrebbe più di un anno per aumentare i TAC dei quattro stock di cui trattasi a un livello superiore a zero.

¹¹ Articolo 15 del regolamento di base PCP.

¹² In base al precedente quadro normativo della PCP, stabilito dal regolamento (CE) n. 2371/2002 del Consiglio, del 20 dicembre 2002, relativo alla conservazione e allo sfruttamento sostenibile delle risorse della pesca nell'ambito della politica comune della pesca (GU 2002, L 358, pag. 59), i pescherecci non dovevano sospendere la pesca una volta esaurito il loro contingente per uno di tali stock. Al contrario, potevano proseguire le attività di pesca di altri stock bersaglio. Di conseguenza, continuavano a catturare gli stock per i quali i contingenti erano già esauriti, anche se non potevano legalmente sbarcare quelle catture. Le catture in eccesso rispetto ai contingenti venivano rigettate in mare. Con l'introduzione dell'obbligo di sbarco, questa pratica di rigettare in mare le catture indesiderate non è più ammessa.

9. Alla luce di tale problematica, e dopo aver ricevuto il parere che suggerisce zero catture per i quattro stock di cui trattasi, la Commissione ha richiesto al CIEM un altro parere, relativo specificatamente alla quantità di catture accessorie per i quattro stock di cui trattasi ottenute durante la pesca di stock «bersaglio» in zone di pesca multispecifica. Come suggerisce il nome, lo stock bersaglio è il tipo di stock che un peschereccio intende catturare durante una particolare operazione di pesca quando esce in mare. Il pesce che finisce nelle sue reti per caso o per sbaglio costituisce la cattura accessoria.

10. Conformemente alla richiesta della Commissione¹³, il CIEM ha fornito le stime sulle quantità di catture accessorie dei quattro stock di cui trattasi che probabilmente verrebbero ottenute se si avesse la pesca ai livelli del TAC per determinati stock bersaglio durante l'anno 2020 nelle acque di pesca multispecifica intorno all'Irlanda. È importante precisare che il parere ricevuto dal CIEM non affermava che tali livelli di catture accessorie sarebbero coerenti con il conseguimento del RMS per i quattro stock di cui trattasi, qualora tali stock venissero unicamente catturati come catture accessorie. Le pertinenti stime del CIEM rappresentavano unicamente la stima matematica, da parte di tale ente, della quantità di ciascuno di questi quattro stock che sarebbe stata inevitabilmente catturata se fosse stato preso di mira un altro stock.

11. Nel proprio regolamento del 2020, sulla base di tali stime, il Consiglio ha stabilito le possibilità di pesca per l'anno 2020 per i quattro stock di cui trattasi a livelli superiori a zero, ai livelli che il CIEM aveva stimato come catture accessorie inevitabili nella pesca multispecifica, o inferiori a tali livelli.

12. Basando i propri dati sul TAC annuale stabilito dal Consiglio per il 2020 e sulle corrispondenti quantità assegnate all'Irlanda, il Minister for Agriculture, Food and the Marine (Ministro dell'Agricoltura, dell'Alimentazione e della Marina, Irlanda; in prosieguo: il «Ministro») emetteva degli avvisi mensili per la gestione delle attività di pesca ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, del Sea Fisheries and Maritime Jurisdiction Act 2006 (legge del 2006 relativa alla pesca in mare e alla competenza marittima). Tali avvisi stabilivano le quantità che possono essere sbarcate dai pescherecci irlandesi per i quattro stock ittici di cui trattasi per ciascun mese del 2020.

13. La Friends of the Irish Environment CLG (in prosieguo: «la «ricorrente»») ha agito in giudizio in Irlanda contro tali avvisi emessi dal Ministro. La sua tesi è essenzialmente che, fissando il TAC per i quattro stock di cui trattasi al di sopra dello zero per l'anno 2020, il Consiglio ha violato il regolamento di base PCP, e in particolare l'obiettivo di RMS per il 2020 previsto dall'articolo 2, paragrafo 2, dello stesso. Pertanto, gli avvisi del Ministro non sarebbero validi.

14. Il Ministro difende la propria linea d'azione (e di conseguenza i livelli del TAC stabiliti dal Consiglio) basandosi, in particolare, sul fatto che il regolamento di base PCP deve essere letto congiuntamente al regolamento (UE) 2019/472¹⁴. Quest'ultimo regolamento è uno strumento di pari grado gerarchico che riconosce, specificamente, la complessità della pesca multispecifica e il problema correlato di evitare le «specie a contingente limitante (choke species)». Si sostiene che il

¹³ In astratto, la questione posta dalla Commissione al CIEM era incentrata sulla seguente domanda: se si pesca lo stock bersaglio X (ad esempio l'eglefino) nelle acque di pesca multispecifica Y, quante catture accessorie di un altro tipo di stock (ad esempio il merluzzo bianco) finiranno presumibilmente nelle reti dei pescatori dell'Unione se viene catturata la quantità di pesce bersaglio corrispondente al TAC massimo?

¹⁴ Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 marzo 2019 che istituisce un piano pluriennale per gli stock pescati nelle acque occidentali e nelle acque adiacenti e per le attività di pesca che sfruttano questi stock, modifica i regolamenti (UE) 2016/1139 e (UE) 2018/973, e abroga i regolamenti (CE) n. 811/2004, (CE) n. 2166/2005, (CE) n. 388/2006, (CE) n. 509/2007 e (CE) n. 1300/2008 del Consiglio (GU 2019, L 83, pag. 1) (in prosieguo: il «regolamento sulle acque occidentali»).

regolamento sulle acque occidentali abbia avuto l'effetto di consentire di indicare un TAC superiore a zero per quegli stock per i quali è stato emesso un parere che suggerisce zero catture nel caso in cui ciò consentirebbe, in una certa misura, di «evitare il cosiddetto strangolamento».

15. In tale contesto di fatto e di diritto, la High Court (Ireland) (Alta Corte, Irlanda) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1. Se, nelle circostanze in cui il regolamento del 2020 è stato sostituito e/o le misure nazionali di trasposizione sono scadute, sia necessario sottoporre la presente domanda di pronuncia pregiudiziale.

2. Se l'allegato IA [del regolamento 2020] sia invalido, alla luce degli scopi e degli obiettivi del [regolamento di base PCP], e, in particolare, dell'articolo 2, paragrafi 1 e 2, del regolamento [di base] PCP, ivi compresi l'obiettivo di cui all'articolo 2, paragrafo 2, seconda frase, e i principi di buona governance di cui all'articolo 3, lettere c) e d), del regolamento [di base] PCP (compresa la misura in cui esso si applica agli stock per i quali è richiesto un approccio precauzionale), in combinato disposto con gli articoli 9, 10, 15 e 16 del regolamento [di base] PCP e i relativi considerando, e gli articoli 1, 2, 3, 4, 5, 8 e 10 del regolamento [EU] 2019/472 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un piano pluriennale per gli stock pescati nelle acque occidentali [e nelle acque adiacenti e per le attività di pesca che sfruttano questi stock, modifica i regolamenti (UE) 2016/1139 e (UE) 2018/973, e abroga i regolamenti (CE) n. 811/2004, (CE) n. 2166/2005, (CE) n. 388/2006, (CE) n. 509/2007 e (CE) n. 1300/2008 del Consiglio (GU 2019, L 83, pag. 1)], in quanto i [TAC] fissati dal regolamento del 2020 non seguono il parere che suggerisce zero catture per [RMS] emesso dal [CIEM] per determinate specie».

16. La ricorrente, l'Irlanda, il Consiglio e la Commissione europea hanno presentato osservazioni scritte. Tali parti, con l'aggiunta del Parlamento europeo, hanno esposto osservazioni orali all'udienza tenutasi il 16 marzo 2023.

III. Analisi

A. Introduzione

17. Il giudice del rinvio intende, in sostanza, accertare se il regolamento del 2020 sia valido nella parte in cui fissa le possibilità di pesca a livelli superiori a zero per i quattro stock di cui trattasi nelle acque intorno all'Irlanda¹⁵. La risposta alla suddetta questione permetterebbe a tale giudice di pronunciarsi sulla validità delle misure nazionali con cui tali contingenti sono stati assegnati in Irlanda. Tuttavia, il regolamento del 2020 può essere considerato valido solo a condizione che fosse stato adottato entro i limiti dell'eventuale potere discrezionale concesso al Consiglio dal legislatore dell'Unione. Pertanto, l'analisi della Corte deve partire dalla questione se il regolamento di base PCP conceda al Consiglio il potere discrezionale di fissare le possibilità di pesca annuali per i quattro stock di cui trattasi a livelli superiori a zero. Se, come proporrò, la risposta a tale domanda dovesse essere negativa, la Corte, in una fase successiva, dovrebbe valutare se altri elementi del «diritto primario della PCP», come il regolamento sulle acque occidentali, inficino tale conclusione.

¹⁵ Questo era il nocciolo della seconda questione posta dal giudice del rinvio, che sia la Commissione che il Consiglio hanno proposto di riformulare. La Corte non ha richiesto che mi occupassi della prima questione.

18. Di conseguenza, tratterò innanzitutto il diritto primario in cui si colloca la presente controversia (B). In questo quadro, cercherò di illustrare perché la validità del regolamento del 2020 e il metodo di controllo che la Corte dovrà applicare per verificarla dipendono dall'interpretazione dei due regolamenti in esame nel presente caso: il regolamento di base PCP e il regolamento sulle acque occidentali. Successivamente, mi soffermerò sull'interpretazione di tali regolamenti (C). In primo luogo, illustrerò il motivo per il quale ritengo che il regolamento di base PCP non conceda al Consiglio alcun potere discrezionale per discostarsi dai pareri sulle catture ricevuti nel caso di specie al momento della definizione dei TAC relativi alle catture accessorie nella pesca multispecifica (C1). Successivamente, verificherò se su tale scelta normativa incida in qualche modo il regolamento sulle acque occidentali (C2). Solo allora passerò a verificare la validità del regolamento del 2020 alla luce delle mie conclusioni (D1). Tuttavia, proporrò alla Corte anche un'opzione strada alternativa, nel caso in cui non condividesse la mia conclusione secondo la quale il regolamento sulle acque occidentali non ha derogato al chiaro mandato stabilito dal regolamento di base PCP (D2). Dato che, in entrambi i casi, giungo ad affermare l'invalidità del regolamento del 2020, illustrerò brevemente la necessità di mantenere comunque gli effetti di tale regolamento (E).

B. Il diritto primario e il metodo di controllo applicabile

19. L'articolo 43 TFUE definisce la base giuridica per l'adozione delle misure che istituiscono e governano la PCP. L'articolo 43, paragrafo 2, TFUE, prevede la procedura legislativa ordinaria per l'adozione di atti legislativi nel settore della pesca; tale procedura deve essere utilizzata per tutte le decisioni in materie di politiche riservate al legislatore dell'Unione¹⁶. L'articolo 43, paragrafo 3, TFUE, per contro, prevede una procedura legislativa speciale, che consente al Consiglio di adottare atti su proposta della Commissione. Tale disposizione può essere utilizzata per l'adozione delle specifiche misure ivi elencate, compresa la fissazione delle «possibilità di pesca», ossia la definizione del TAC per un determinato stock.

20. Il rapporto tra le due disposizioni è piuttosto peculiare¹⁷. Nel settore della pesca, la competenza del Consiglio deriva direttamente dal Trattato. Di conseguenza, il Consiglio può adottare misure fondate sull'articolo 43, paragrafo 3, TFUE, anche qualora non sussista alcun atto normativo adottato ai sensi dell'articolo 43, paragrafo 2, TFUE, che lo autorizzi a farlo¹⁸. Tuttavia, l'articolo 43, paragrafo 3, TFUE non permette al Consiglio di definire le scelte di base in materia di politiche nel settore della PCP. Tali scelte devono essere effettuate nell'ambito della procedura legislativa ai sensi dell'articolo 43, paragrafo 2, TFUE¹⁹. Nel caso in cui il legislatore stabilisca gli obiettivi della politica della pesca sul fondamento di tale articolo, tali scelte in materia di politiche vincolano il Consiglio al momento dell'adozione di atti conformi a tale articolo. Pertanto, sebbene i paragrafi 2 e 3 dell'articolo 43 TFUE non siano, in senso stretto,

¹⁶ V., in particolare, sentenza del 26 novembre 2014, Parlamento e Commissione/Consiglio (C-103/12 e C-165/12, EU:C:2014:2400, punto 48).

¹⁷ Il predecessore di tali articoli, l'articolo 37 TCE, prevedeva un'unica base giuridica per l'adozione degli atti in materia di PCP.

¹⁸ V., in tal senso sentenza del 7 settembre 2016, Germania/Parlamento e Consiglio (C-113/14, EU:C:2016:635, punti 58 e 59). V., altresì, per analogia, sentenza del 24 novembre 2022, Parlamento/Consiglio (Misure tecniche relative alle possibilità di pesca) (C-259/21, EU:C:2022:917, punto 74) che chiarisce che il potere della Commissione di adottare atti delegati sulla base dei regolamenti di base nel settore della pesca non impedisce al Consiglio di adottare, sulla base del suo potere ai sensi dell'articolo 43, paragrafo 3, TFUE, misure tecniche relative a questioni analoghe a quelle contemplate dal potere delegato della Commissione.

¹⁹ V. sentenza del 1° dicembre 2015, Parlamento e Commissione/Consiglio (C-124/13 e C-125/13, EU:C:2015:790, punto 48) ove si rileva che «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 quest'adozione comporta una decisione politica che dev'essere riservata al legislatore dell'Unione».

correlati tra loro come lo sarebbero gli atti di base e gli atti di esecuzione, gli atti adottati sul fondamento dell'articolo 43, paragrafo 2, TFUE delimitano la competenza del Consiglio quando agisce ai sensi dell'articolo 43, paragrafo 3, TFUE²⁰.

21. Dunque, la valutazione della validità di un atto del Consiglio che stabilisce le possibilità di pesca annuali inizia stabilendo in che misura il legislatore dell'Unione abbia già, esso stesso, legiferato in materia ai sensi dell'articolo 43, paragrafo 2, TFUE²¹. Ciò implica la valutazione circa il diametro del potere discrezionale – eventualmente – concesso al Consiglio dal quadro politico stabilito dal legislatore dell'Unione.

22. Nel caso di specie, sono in esame tre atti: il regolamento di base PCP e il regolamento sulle acque occidentali, fondati sull'articolo 43, paragrafo 2, TFUE, e il regolamento del 2020, fondato sull'articolo 43, paragrafo 3, TFUE.

23. Nell'esaminare la validità del regolamento del 2020 rispetto al regolamento di base PCP e al regolamento sulle acque occidentali, il metodo di controllo che la Corte dovrà applicare sarà diverso a seconda che la «decisione» contestata (ossia la decisione di fissare i TAC per i quattro stock di cui trattasi a livelli superiori a zero) rientri o meno nell'ambito del potere discrezionale concesso al Consiglio. Nel caso in cui il legislatore dell'Unione non abbia fornito al Consiglio la scelta di intraprendere un bilanciamento volto a stabilire e ripartire i TAC a partire dall'anno 2020, la mera constatazione del fatto che il Consiglio si è discostato dalla scelta legislativa comporta l'invalidità della sua decisione. Al contrario, se il Consiglio era legittimato a bilanciare l'obiettivo di raggiungere il RMS per le catture accessorie nella pesca multispecifica, con altri obiettivi della PCP, discostandosi, se necessario, dal parere che suggerisce il TAC pari a zero emesso dal CIEM, la validità della sua decisione dipende dall'aver superato o meno i limiti del potere discrezionale che gli è stato concesso²². Il livello di controllo che la Corte dovrebbe applicare dipenderebbe, in tal caso, dall'ampiezza del potere discrezionale concesso al Consiglio e dalla complessità della valutazione che il Consiglio doveva effettuare²³.

24. La questione principale è dunque definire il margine di manovra che il legislatore dell'Unione ha concesso al Consiglio relativamente alla definizione dei TAC per le catture accessorie nell'attività di pesca multispecifica.

C. Interpretazione del diritto primario della PCP

1. Il quadro politico del regolamento di base PCP

25. Il regolamento di base PCP rappresenta la risposta del legislatore dell'Unione alla pesca eccessiva nelle acque dell'Unione. Nel libro verde del 2009, che ha preceduto la proposta del regolamento di base PCP, la Commissione rilevava che «la [precedente] politica comune della

²⁰ V. sentenza del 1° dicembre 2015, Parlamento e Commissione/Consiglio (C-124/13 e C-125/13, EU:C:2015:790, punti 54 e 58).

²¹ Come chiarito dalla Corte, il Consiglio deve agire, non solo rispettando i limiti delle sue competenze ai sensi dell'articolo 43, paragrafo 3, TFUE, ma anche nel rispetto della cornice giuridica imposta dal diritto primario della PCP.V., sentenza Parlamento e Commissione/Consiglio (C-124/13 e C-125/13, EU:C:2015:790, punti 58 e 59).

²² Analogamente, v. le conclusioni dell'avvocato generale Wahl nelle cause riunite Parlamento e Commissione/Consiglio, (C-124/13 e C-125/13, EU:C:2015:337, paragrafo 89), ove si rileva che «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».

²³ V., ad esempio, sentenza del 30 aprile 2019, Italia/Consiglio (Contingente di pesca del pesce spada del Mediterraneo) (C-611/17, EU:C:2019:332, punti 57 e 58 e giurisprudenza ivi citata).

pesca (PCP) non è stata abbastanza efficace» e avvertiva che una visione ecologica e sostenibile della PCP «è ben lungi dal rispecchiare la situazione attuale della pesca, caratterizzata da sovrasfruttamento delle risorse (...) e progressiva diminuzione delle catture praticate dai pescatori europei»²⁴.

26. Pertanto, nella propria proposta legislativa, la Commissione ha spiegato che l'obiettivo generale del quadro previsto «è di garantire che le attività di pesca e di acquacoltura creino condizioni ambientali sostenibili a lungo termine, prerequisito essenziale perché il settore della pesca divenga sostenibile sotto il profilo socioeconomico e contribuisca alla disponibilità dell'approvvigionamento alimentare»²⁵. In altre parole, il regolamento di base PCP è stato proposto nell'ottica di riorientare la PCP verso l'obiettivo a lungo termine delle attività di pesca *sostenibili*.

27. Tale scelta in materia di politica è espressa all'articolo 2 del regolamento di base PCP. Definendo gli obiettivi della PCP (riveduta), l'articolo 2, paragrafo 1, di tale regolamento, sottolinea la necessità di una prospettiva a lungo termine e richiama sia gli interessi ambientali che quelli socioeconomici. A questo proposito, tale disposizione, precisa che la PCP mira a garantire che «le attività di pesca e di acquacoltura siano sostenibili dal punto di vista ambientale *nel lungo termine* e siano gestite in modo coerente con gli obiettivi consistenti nel conseguire vantaggi a livello economico, sociale e occupazionale»²⁶.

28. L'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento di base PCP stabilisce che la gestione della pesca «è volta a garantire che lo sfruttamento delle risorse biologiche marine vive ricostituisca e mantenga le popolazioni delle specie pescate *al di sopra di livelli in grado di produrre il rendimento massimo sostenibile*»²⁷. L'articolo 2, paragrafo 2, secondo comma, aggiunge poi la data limite per il raggiungimento di tale obiettivo: «entro il 2015, ove possibile, e progressivamente *al più tardi entro il 2020 per tutti gli stock*»²⁸. L'articolo 2, paragrafo 5, di tale regolamento elenca successivamente altri obiettivi della PCP, tra cui l'obiettivo di «creare le condizioni necessarie per rendere il settore delle catture [...] economicamente redditizi[o] e competitiv[o]» [articolo 2, paragrafo 5, lettera c)] e di «contribuire ad offrire un equo tenore di vita a coloro che dipendono dalle attività di pesca, tenendo conto della pesca costiera e degli aspetti socioeconomici» [articolo 2, paragrafo 5, lettera f)].

29. Visto nel suo insieme, l'articolo 2 del regolamento di base PCP consente certamente il bilanciamento degli interessi concorrenti relativi alla sostenibilità e alla gestione della pesca, da un lato, con gli obiettivi economici e sociali delle comunità che dipendono dal mare per il loro sostentamento, dall'altro. Quando è chiamato a determinare e ripartire le possibilità di pesca, il Consiglio, in linea di principio, ha dunque un certo potere discrezionale nel soppesare gli interessi concorrenti di cui all'articolo 2 del regolamento di base PCP.

²⁴ Libro verde della Commissione, Riforma della politica comune della pesca (COM(2009) 163 definitivo), 22 aprile 2009, pagg. 4-5. Non era la prima volta che la Commissione si dichiarava preoccupata per lo stato delle risorse ittiche dell'Unione: in una pubblicazione del 1994, tale istituzione constatava che «i pescatori sono troppo numerosi rispetto alle reali disponibilità di risorse; dall'altro, le catture comprendono attualmente quantitativi troppo elevati di pesci giovani, non ancora giunti a maturità. L'aumento della domanda, i costi di investimento sempre più alti gravanti sul bilancio dei pescatori e l'utilizzo di attrezzature sempre più sofisticate, come i sonar e i radar, capaci di localizzare i banchi di pesci con maggior precisione, non hanno fatto altro che accentuare la pressione esercitata su delle risorse di per sé già scarse». (Commissione europea, Direzione generale degli Affari marittimi e della pesca e Segretariato generale, *La nuova politica comune della pesca*, Ufficio delle pubblicazioni delle Comunità europee, Lussemburgo, 1994, pag. 13).

²⁵ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla politica comune della pesca [COM(2011) 425 definitivo], 13 luglio 2011, pag. 6.

²⁶ Il corsivo è mio.

²⁷ Il corsivo è mio.

²⁸ Il corsivo è mio.

30. Tuttavia, a mio avviso, a partire dal 2020, l'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento di base PCP, ha soppresso quegli elementi di discrezionalità in capo al Consiglio in merito alla possibilità di decidere se ed entro quando conseguire i livelli di RMS per gli stock contemplati nel regolamento di base PCP. Ritengo, infatti, che, stabilendo un termine fisso, il legislatore dell'Unione abbia voluto evitare che il Consiglio anteponesse gli interessi economici a breve termine all'obiettivo generale a lungo termine di ricostituire gradualmente e mantenere le popolazioni degli stock ittici al di sopra di livelli di biomassa in grado di produrre il RMS. Il legislatore ha qui agito in modo simile alla promessa «da lunedì, niente più cioccolato», perché se lunedì non viene inteso come un termine fisso, si continuerà a mangiare cioccolato e quel lunedì non arriverà mai.

31. Per garantire tale assunzione di responsabilità, l'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento di base PCP, vincola il Consiglio in due modi. In primo luogo, l'obiettivo RMS non può essere aggirato *dopo l'anno 2020* (a). In secondo luogo, tale obiettivo riguarda *tutti gli stock*, senza distinzioni, a prescindere dal fatto che in determinate operazioni di pesca vengano o meno definiti come «stock bersaglio» o come «catture accessorie» (b).

a) L'anno 2020 quale data limite

32. L'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento di base PCP sembra fissare una data fissa, quella del 2020. In tal modo, questa disposizione impedisce di discostarsi dalla decisione legislativa che prevede il raggiungimento del RMS dal 2020. In altre parole, fino ad allora era ancora possibile bilanciare l'obiettivo del raggiungimento del RMS con altri obiettivi socioeconomici. A partire quell'anno, tuttavia, questa possibilità è venuta meno e con essa il potere discrezionale del Consiglio di discostarsi dall'obiettivo di raggiungere il RMS nello stabilire i TAC annuali. In altri termini, in virtù dell'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento di base PCP, sembra che il legislatore dell'Unione abbia mirato ad impedire che le pressioni socioeconomiche a breve termine prevalessero sul raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità a lungo termine dopo il 2020.

33. Tale interpretazione è avvalorata dal considerando 7 del regolamento di base PCP, secondo il quale il raggiungimento dei tassi di sfruttamento pari al RMS può essere rinviato a dopo la data limite originaria del 2015, nei casi in cui rispettare il termine del 2015 comprometterebbe gravemente la sostenibilità sociale ed economica delle flotte da pesca interessate. Ne consegue che, dopo il 2020, tali interessi non potranno più essere presi in considerazione.

34. A mio avviso, escludere l'obiettivo del RMS dall'attività di bilanciamento effettuata dal Consiglio nel definire le possibilità di pesca annuali risulta altresì coerente con l'«obiettivo primario e generale» (come lo ha definito il Consiglio nelle sue osservazioni scritte), enunciato all'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento di base PCP. Tale obiettivo impone che le attività di pesca siano sostenibili dal punto di vista ambientale *nel lungo termine*. La Commissione stessa, in passato, ha constatato che, nel lungo periodo, l'esercizio della pesca a livelli di RMS è effettivamente *più redditizio* rispetto alla costante messa a repentaglio di tali livelli²⁹. Dunque,

²⁹ V., in tal senso, la comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - Conseguire la sostenibilità della pesca nell'UE tramite l'applicazione del rendimento massimo sostenibile [COM (2006) 360 definitivo], 4 luglio 2006, paragrafo 2.2: «[l']esercizio della pesca ai livelli del [RMS] ridurrebbe i costi e aumenterebbe i benefici dell'industria alieutica, grazie alla diminuzione dello sforzo richiesto per tonnellata di pesce catturato e delle spese ivi associate (p. es. il carburante). Le scelte degli Stati membri e di quanti vivono dei proventi della pesca saranno facilitate dall'aumento delle catture e da una migliore ripartizione della ricchezza».

separare gli obiettivi socioeconomici a breve termine dalle decisioni sulle misure per raggiungere l'obiettivo di RMS, è utile, nel lungo termine, non solo agli obiettivi ambientali della PCP, ma anche a quelli economici, sociali, occupazionali e di approvvigionamento alimentare.

35. In udienza, la ricorrente ha sostenuto che tale conclusione è suffragata ulteriormente da elementi contestuali all'interno del regolamento di base PCP. A tale proposito, vorrei richiamare l'attenzione della Corte sui richiami all'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento di base PCP in altre disposizioni di tale regolamento: la suddetta disposizione è specificamente richiamata ogni qualvolta il regolamento sembra stabilire uno specifico modello di gestione della pesca, rispetto al quale non dovrebbe essere necessario effettuare alcun bilanciamento supplementare. Così, l'articolo 16, paragrafo 4, del regolamento di base PCP, che disciplina le modalità secondo cui sono stabilite le possibilità di pesca, fa riferimento esclusivamente all'articolo 2, paragrafo 2, di tale regolamento. Per contro, qualora risulti necessario un approccio che bilanci *tutti* gli obiettivi della PCP, è utilizzato un riferimento più generico all'articolo 2 dello stesso regolamento³⁰.

b) «*Tutti gli stock*»

36. L'obiettivo di RMS, da raggiungere entro il 2020, si applica, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, comma 2, del regolamento di base PCP, a «*tutti gli stock*»³¹. Conseguentemente, dalla semplice lettura di tale disposizione e dei relativi richiami emerge un chiaro obbligo di pescare «*tutti gli stock*» (ossia, sia bersaglio che catture accessorie), senza distinzioni, a livelli di RMS a partire dal 2020³². Concordo con la posizione della ricorrente, secondo la quale non esiste un modo plausibile di interpretare diversamente tale definizione, poiché altrimenti la Corte, inavvertitamente, riscriverebbe la definizione di «stock», quale prevista nel regolamento di base PCP³³. Pertanto, la semplice lettura dell'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento di base PCP non permette la distinzione tra stock «bersaglio» e stock oggetto di «catture accessorie» che il Consiglio cerca di delineare nel regolamento del 2020.

37. Nel giungere a tale conclusione, trovo ulteriormente supporto nella posizione del Parlamento che, in udienza, ha dichiarato che *nessuna eccezione* a tale regola potrebbe essere verosimilmente dedotta dall'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento di base PCP, né all'interno di tale disposizione né da altre parti di tale regolamento.

³⁰ Oltre all'articolo 16 del regolamento di base PCP, le disposizioni relative a principi e obiettivi dei piani pluriennali (articolo 9) e alla gestione di stock di interesse comune (articolo 33) fanno riferimento specifico all'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento di base PCP ed esse possono essere quindi interpretate nel senso che impongono la sostenibilità ambientale quale criterio guida. Dato che non viene fatto ulteriore riferimento ad altri obiettivi da bilanciare, non vedo alcun fondamento per l'argomento secondo cui il Consiglio avrebbe il potere discrezionale di bilanciare l'obiettivo di RMS per il 2020 con altri obiettivi. Si raffronti ciò con, ad esempio, le misure di conservazione (articoli 6 e 11); il contenuto dei piani pluriennali (articolo 10); le misure nazionali (articoli 19 e 20); gli obblighi dell'Unione in materia di organizzazioni internazionali della pesca (articolo 29); l'organizzazione del mercato comune della pesca (articolo 35); o il sostegno finanziario dell'Unione (articolo 40). Quando tali disposizioni rimandano agli obiettivi della PCP, si riferiscono in generale all'articolo 2 del regolamento di base PCP, e quindi agli obiettivi complessivi concorrenti in esso contenuti. In questo caso, ritengo che il Consiglio abbia un certo potere discrezionale nel bilanciare gli interessi concorrenti che ritiene necessari.

³¹ Il corsivo è mio.

³² Non esiste un argomento serio che giustifichi un cambiamento nel significato linguistico del testo tra il 2013 e oggi; non abbiamo dinanzi a noi una legge statuto dell'epoca del regno di Enrico VII, un cui celebre esempio imponeva che un membro della famiglia del Re accusato di cospirare per l'omicidio del Re o di qualsiasi Lord del regno fosse processato da una giuria di «twelve sad men (nel significato attuale: dodici uomini tristi)». Come ha spiegato Lord Leggatt, «la parola “sad” allora significava sobrio e discreto. Sarebbe stato assurdo, dal momento che il significato comune della parola è in seguito cambiato, che la legge fosse interpretata nel senso che essa richieda che la giuria sia composta da dodici persone afflitte» [traduzione libera], United Kingdom Supreme Court, (Corte suprema del Regno Unito) *News Corp UK & Ireland Ltd (Appellant) v Commissioners for His Majesty's Revenue and Customs (Respondent)*, [2023] UKSC 7, punto 82.

³³ L'articolo 4, paragrafo 1, punto 14, del regolamento di base PCP fa riferimento a «stock» come «una risorsa biologica marina presente in una zona di gestione determinata».

c) *Se l'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento di base PCP debba essere interpretato in modo diverso allorché si tratta delle attività di pesca multispecifica*

38. In linea di principio, il Consiglio e la Commissione condividono la summenzionata interpretazione secondo la quale si tratta di un obiettivo vincolante e non suscettibile di deroghe. Il loro argomento, tuttavia, si fonda su un'interpretazione dell'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento di base PCP, secondo la quale l'introduzione di un campo di applicazione inflessibile («tutti gli stock») e di una data limite (l'anno 2020) relativamente alla pesca dei quattro stock di cui trattasi porta a problemi pratici insostenibili. In particolare, tali parti sostengono che, a causa della combinazione di pesca multispecifica, TAC pari a zero e obbligo di sbarco, non concedere alcuna deroga all'obbligo di RMS per il 2020 per gli stock con catture pari a zero «strangolerebbe» le attività delle flotte di pescherecci che svolgono attività di pesca multispecifica. Conseguentemente, l'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento di base PCP, dovrebbe essere interpretato nel senso che esso permette di escludere le catture accessorie dall'obbligo di RMS nelle attività di pesca multispecifica, allorché fissare per tali stock obiettivi pari a zero imporrebbe alle flotte di interrompere prematuramente le loro attività di pesca nei confronti del pesce bersaglio.

39. Ritengo che il testo del regolamento di base PCP non suggerisca la possibilità di un'interpretazione di questo tipo. Interpellati in udienza, i partecipanti non sono stati in grado di indicare uno specifico articolo che conceda la possibilità di fare una simile distinzione. Infatti, l'intero regolamento di base PCP fa riferimento unicamente in due occasioni alle «catture accessorie», e peraltro in punti non collegati alla questione se l'obbligo di RMS si applichi o meno alle catture accessorie nella pesca multispecifica³⁴. Inoltre, il richiamo, all'articolo 16, paragrafo 4, del regolamento di base PCP, al fatto che le «[l]e possibilità di pesca sono assegnate conformemente agli obiettivi stabiliti all'articolo 2, paragrafo 2» impiega l'espressione «conformemente a» con il fine preciso di chiarire il legame vincolante tra la definizione del TAC e la necessità di assicurare che i livelli di RMS vengano raggiunti al più tardi entro il 2020 per tutti gli stock. Anche questa disposizione dunque non distingue tra stock «bersaglio» e stock oggetto di «catture accessorie».

40. L'obbligo di sbarco, citato da alcuni partecipanti, non può essere invocato per consentire il diverso trattamento delle catture accessorie nell'attività di pesca multispecifica. Ciò è avvalorato dal considerando 32 del regolamento di base PCP, che chiarisce che l'aumento del TAC motivato dall'obbligo di sbarco dovrebbe essere possibile unicamente «[p]revio parere scientifico, *senza compromettere gli obiettivi di rendimento massimo sostenibile*»³⁵. Anche in questo caso non si prevede alcuna distinzione tra quei due stock.

³⁴ Il regolamento di base PCP fa riferimento alle «catture accessorie» nel suo considerando 29, nella parte in cui parla della possibilità per gli Stati membri di imputare «le catture accessorie ai contingenti delle specie bersaglio». Tale possibilità è, a sua volta, contemplata all'articolo 15, paragrafo 8, del regolamento di base PCP e consente agli Stati membri di detrarre dai propri contingenti di stock bersaglio «le catture di specie soggette all'obbligo di sbarco che superano i contingenti degli stock in questione o le catture di specie per le quali lo Stato membro non dispone di contingenti (...) [purché] lo stock delle specie non bersaglio si mant[enga] entro i limiti biologici di sicurezza». Tuttavia, come illustrato in precedenza, e come confermato dal Consiglio e dalla Commissione in udienza, il parere del CIEM per i quattro stock di cui trattasi dimostra che nessuno di questi stock avrebbe raggiunto i limiti biologici di sicurezza per l'anno 2020, anche se non fosse stato fissato alcun TAC per loro. In altre parole, nel caso di specie, non sarebbe stato possibile nemmeno fondarsi sull'articolo 15, paragrafo 8, del regolamento di base PCP – ammesso che esso fosse la fonte del presunto potere discrezionale del Consiglio.

³⁵ Il corsivo è mio.

41. La possibilità di distinguere tra i due stock non può nemmeno fondarsi realisticamente sull'articolo 9, paragrafo 5, del regolamento di base PCP, come rilevato dall'Irlanda. Chiarirò tale punto nella valutazione dell'impatto del regolamento sulle acque occidentali (v. paragrafo 47 delle presenti conclusioni).

d) Conclusione intermedia

42. Per concludere, l'articolo 2, paragrafo 2 del regolamento di base PCP obbliga gli Stati membri a pescare ai livelli di RMS al più tardi entro il 2020 per tutti gli stock, *senza eccezioni*. Pertanto, il regolamento di base PCP non concedeva al Consiglio alcun potere discrezionale per discostarsi dall'obbligo di RMS in relazione alle catture accessorie nel definire le possibilità di pesca nell'attività di pesca multispecifica.

2. L'impatto del regolamento sulle acque occidentali

43. Il regolamento sulle acque occidentali è un piano pluriennale, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, lettera a), del regolamento di base PCP, adottato sulla base dell'articolo 43, paragrafo 2, TFUE. A norma dell'articolo 9, paragrafo 1, del regolamento di base PCP tali piani mirano a garantire l'obiettivo di «ricostituire e mantenere gli stock ittici al di sopra dei livelli in grado di produrre il rendimento massimo sostenibile conformemente all'articolo 2, paragrafo 2». Pertanto, sebbene tali piani siano importanti per il raggiungimento degli obiettivi della PCP, segnatamente perché cercano un equilibrio tra i principi generali di conservazione e sostenibilità e gli obiettivi socioeconomici³⁶, i piani pluriennali non mirano a modificare l'obiettivo di RMS per il 2020 di cui all'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento di base PCP, ma piuttosto a consentirne il raggiungimento.

44. Il regolamento sulle acque occidentali istituisce un piano pluriennale per la gestione delle acque occidentali, comprese quelle intorno all'Irlanda³⁷. L'articolo 1, paragrafo 1, di tale regolamento, elenca i tipi di stock demersali che rientrano nel suo ambito di applicazione. Tuttavia, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 4, dello stesso, tale regolamento si applica anche alle catture accessorie non elencate che avvengono durante la pesca dei predetti tipi di stock³⁸. In virtù di tale distinzione, gli articoli 4 e 5 del regolamento sulle acque occidentali distinguono anche tra obiettivi relativi rispettivamente agli stock «bersaglio»³⁹ e quelli relativi agli stock oggetto di «catture accessorie». Per quanto riguarda questi ultimi, il regolamento stabilisce che la gestione della pesca multispecifica con riferimento agli stock oggetto di catture accessorie «tiene conto della difficoltà di attingere a tutti gli stock contemporaneamente rispettando l'MSY, in particolare quando ciò porta a una chiusura anticipata dell'attività di pesca».

³⁶ V. conclusioni dell'avvocato generale Wahl nelle cause riunite Parlamento e Commissione/Consiglio (C-124/13 e C-125/13, EU:C:2015:337, paragrafo 73).

³⁷ L'ambito di applicazione del regolamento sulle acque occidentali è definito all'articolo 2, punto 1, dello stesso.

³⁸ Dei quattro stock di cui trattasi nel caso di specie, solo un tipo di stock [merluzzo bianco (*Gadus morhua*)] nelle divisioni CIEM 7e-k), è elencato all'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento sulle acque occidentali. Ciò significa che tale regolamento si applica agli altri tre stock controversi solo quando sono oggetto di catture accessorie, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 4, del regolamento sulle acque occidentali.

³⁹ Ai sensi dell'articolo 4 del regolamento sulle acque occidentali, gli stock, quando pescati come stock bersaglio, devono raggiungere l'obiettivo di RMS per il 2020.

45. Tale disposizione può essere intesa nel senso che essa modifica la conclusione (v. paragrafo 42 delle presenti conclusioni) secondo la quale il regolamento di base PCP impone che «*tutti gli stock*» debbano essere pescati a livelli di RMS a partire dal 2020, indipendentemente dal fatto che siano catturati come stock «bersaglio» o come stock oggetto di «catture accessorie»? A mio avviso, non può esserlo.

a) Il regolamento sulle acque occidentali come espressione dell'articolo 9, paragrafo 5, del regolamento di base sulla PCP

46. Nel corso dell'udienza, l'Irlanda ha sostenuto che il regolamento sulle acque occidentali costituirebbe un'espressione della possibilità, prevista dall'articolo 9, paragrafo 5, del regolamento di base PCP, che i piani pluriennali possono «affrontare problemi specifici delle attività di pesca multispecifica in relazione al conseguimento degli obiettivi stabiliti all'articolo 2, paragrafo 2, per svariati stock compresi nel piano qualora i pareri scientifici indichino che è impossibile aumentare la selettività».

47. Indipendentemente dal fatto che sia o meno così, a mio avviso non è possibile interpretare l'articolo 9, paragrafo 5, del regolamento di base PCP nel senso che esso consenta ai piani pluriennali di discostarsi dall'obiettivo di RMS per il 2020, previsto dall'articolo 2, paragrafo 2 dello stesso regolamento, nel caso particolare della pesca multispecifica. Ciò sarebbe non soltanto contrario alla chiara lettera di tale disposizione, ma anche in contrasto con la logica che sta alla base di tale formulazione. Consentire la cattura di determinati stock come «catture accessorie», nonostante pareri scientifici suggeriscano un TAC pari a zero, significherebbe che il Consiglio potrebbe stabilire delle possibilità di pesca contrarie ai principi stessi di buona governance che il legislatore dell'Unione ha inteso sancire nella gestione della PCP⁴⁰. Pertanto, la facoltà, prevista all'articolo 9, paragrafo 5, del regolamento di base PCP, secondo cui i piani pluriennali possono prevedere obiettivi e misure di conservazione specifici al fine di affrontare taluni problemi legati alle attività di pesca multispecifica, non può consentire al Consiglio di escludere le catture accessorie dall'ambito di applicazione dell'obiettivo di RMS stabilito dall'articolo 2, paragrafo 2 del regolamento di base PCP.

b) Se il regolamento sulle acque occidentali ha modificato il regolamento di base PCP

48. Nelle loro osservazioni scritte, il Consiglio e la Commissione spiegano che il regolamento sulle acque occidentali è l'atto più recente e più specifico, di conseguenza le regole interpretative *lex posterior derogat legi priori* o *lex specialis derogat legi generali* condurrebbero alla conclusione che il regolamento sulle acque occidentali prevale sul regolamento di base PCP. Tali massime, in effetti, dirimono spesso il conflitto tra due norme di pari grado gerarchico nei sistemi giuridici degli Stati membri e è indubbio che sia il regolamento di base PCP che il regolamento sulle acque occidentali siano stati emanati sul fondamento del medesimo articolo 43, paragrafo 2, TFUE.

49. Tuttavia, in primo luogo, il diritto dell'Unione non contiene una chiara gerarchia tra le sue norme di diritto derivato⁴¹. In secondo luogo, ritengo non sia saggio applicare tali tipi di regole interpretative in modo meccanico e prescindendo dal fondamento logico e dal contenuto delle

⁴⁰ I principi di buona governance, cui si ispira la PCP, impongono, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera c), del regolamento di base PCP, la «definizione di misure conformi ai migliori pareri scientifici disponibili».

⁴¹ V., per analogia, sentenza dell'8 dicembre 2020, Ungheria/Parlamento e Consiglio (C-620/18, EU:C:2020:1001 punto 119) che ricorda che «la legittimità interna di un atto dell'Unione non può essere esaminata alla luce di un altro atto dell'Unione dello stesso rango normativo, salvo che esso sia stato adottato in applicazione di quest'ultimo atto o che, in uno di questi due atti, sia espressamente previsto che l'uno prevalga sull'altro».

due norme che sono messe a confronto. A tale proposito, anche se fondato sulla stessa disposizione del Trattato, non ritengo che un piano pluriennale possa avere la stessa forza persuasiva del regolamento di base della PCP stesso. Quest'ultimo, in fin dei conti, è la normativa stessa che istituisce il quadro all'interno del quale i piani pluriennali sono destinati ad operare. Di conseguenza, se tra i due regolamenti non sussiste una gerarchia basata sul fondamento giuridico a livello di diritto primario, esiste certamente una gerarchia prevista a livello di diritto secondario.

50. I piani pluriennali sono definiti e regolati dagli articoli 9 e 10 del regolamento di base PCP e hanno lo scopo di contribuire al conseguimento dell'obiettivo enunciato all'articolo 2, paragrafo 2, dello stesso⁴². Ciò significa che tali piani possono aggiungersi al regolamento di base PCP, integrarlo o completarlo, il che lascia ampio margine per decisioni diverse in materia di politiche; è per questa ragione, dunque, che tali atti devono essere adottati in forza dell'articolo 43, paragrafo 2, del TFUE. Tuttavia, a prescindere dal contenuto di un piano pluriennale, tale piano non può, di per sé, derogare alla formulazione esplicita degli obiettivi del regolamento di base PCP.

51. Ove, tuttavia, si considerasse che i due atti abbiano lo stesso status gerarchico, il regolamento di base PCP può essere modificato in modo tacito o implicito? In udienza, il Parlamento è parso avallare tale possibilità. Lo stesso ha spiegato che, mentre la formulazione dell'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento di base PCP era chiara e senza eccezioni, il quadro giuridico è «evoluto» con l'entrata in vigore del regolamento sulle acque occidentali. In particolare, nell'ambito dell'obbligo di sbarco, il Parlamento europeo ha constatato che il legislatore dell'Unione non riteneva più possibile rispettare l'obiettivo di RMS per il 2020 per *tutti gli stock*. Di conseguenza, l'articolo 4 e l'articolo 5 del regolamento sulle acque occidentali hanno cercato di distinguere tra stock bersaglio e stock oggetto di catture accessorie, in particolare, nella fissazione delle possibilità di pesca. Tali disposizioni hanno dunque «modificato implicitamente» (come spiegato dal Parlamento nel corso dell'udienza) l'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento di base PCP, eliminando di fatto le catture accessorie dal riferimento a «tutti gli stock» contenuto in tale disposizione. Ne deriva una differenza negli obiettivi di pesca per gli stock bersaglio e per gli stock oggetto di catture accessorie, per la quale solo i primi vengono sfruttati a livelli di biomassa in grado di ripristinare l'RMS. Nel caso in cui lo stesso stock venga catturato come cattura accessoria, la definizione dei TAC non sarebbe quindi vincolata dall'obiettivo di RMS per il 2020; in breve, al Consiglio verrebbe «riaccordato» il potere discrezionale di bilanciare tale obiettivo con altri obiettivi della PCP, almeno per quanto riguarda la regione limitata delle acque occidentali⁴³.

52. Cosa costituisca una modifica ai fini del diritto dell'Unione non è oggetto di disciplina. Si potrebbe ammettere che si abbia una modifica non appena venga modificata la sostanza di un atto. A tal fine, può essere emanato un atto modificativo separato. È, in effetti, prassi abituale delle istituzioni dell'Unione che un nuovo atto, che modifica un atto precedente, individui espressamente le disposizioni precedenti che vengono modificate. Tuttavia, a rigore, ciò non è necessario nel caso di atti di pari grado gerarchico.

53. Parimenti, non vi è alcun requisito costituzionale sancito dal diritto primario o secondario dell'Unione che imponga un'espressa modalità di modifica nel processo legislativo. Anche se alcuni aspetti relativi alle procedure di modifica o abrogazione sono stabiliti nelle guide alla

⁴² V., in tal senso, l'articolo 9, paragrafo 1, del regolamento di base PCP, che chiarisce lo scopo dei piani pluriennali.

⁴³ Poiché concerne solo una determinata area, il regolamento sulle acque occidentali non può modificare l'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento di base PCP in quanto tale. Al massimo, potrebbe introdurre deroghe regionali al quadro stabilito dal regolamento di base PCP.

redazione⁴⁴ o negli accordi interistituzionali⁴⁵, tali testi, nondimeno non hanno, tuttavia, valore normativo. Di conseguenza, la *modalità* in cui il legislatore dell'Unione procede alla modifica o alla abrogazione della normativa precedente rimane parte delle proprie «prerogative parlamentari».

54. Ci si può domandare perché dovrebbe essere rilevante se una modifica sia effettuata espressamente o implicitamente, se il risultato è, in ogni caso, previsto nella normativa.

55. La prima e più evidente considerazione è che le modifiche implicite non sono trasparenti per la collettività. I soggetti interessati devono, almeno in linea di massima, essere a conoscenza di quella che è la legge in un determinato momento⁴⁶. Questo è un elemento dello stato di diritto⁴⁷. Le modifiche implicite senza spiegazione sono, pertanto, il principale nemico della trasparenza del processo legislativo. Esse rischiano di compromettere la certezza e la prevedibilità dei rapporti preesistenti e dei relativi diritti e obblighi⁴⁸.

56. In secondo luogo, ritengo che una delle ragioni per insistere sulla necessità di indicare espressamente l'intenzione di modificare, in particolare, le scelte in materia di politiche, risieda nella necessità di permettere la partecipazione al processo legislativo. Questo è un aspetto importante delle società democratiche. Se il legislatore dell'Unione è trasparente in merito alle proprie (prospettate) intenzioni, è possibile che si crei un'«opposizione legislativa» rilevante nel processo legislativo dell'Unione, non solo a livello del Parlamento, ma anche tra i diversi soggetti interessati. Ciò può inoltre incoraggiare i cittadini a esprimere il loro accordo o disaccordo in sede di elezioni.

57. Infine, come può la Corte stabilire se la legislazione è stata modificata, se non esiste una spiegazione esplicita dell'intenzione di modificare le scelte normative precedenti, né nel testo normativo stesso né nei suoi lavori preparatori? È compito della Corte pervenire al significato giuridico di una specifica disposizione dell'Unione, interpretata alla luce del suo contesto e scopo. Tale compito è notevolmente più complicato nel caso in cui il contesto e lo scopo siano stati implicitamente modificati dal legislatore dell'Unione e non vi sia traccia di una spiegazione relativa a tale cambiamento nella documentazione preparatoria o finale. A maggior ragione quando si tratta di modifiche di aspetti fondamentali della politica che possono essere di

⁴⁴ V., ad esempio, la Guida pratica comune del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione per la redazione dei testi legislativi dell'Unione europea, 2016, paragrafo 18.14: «di norma è opportuno optare per la modifica testuale».

⁴⁵ V., ad esempio, l'Accordo interistituzionale del 22 dicembre 1998 sugli orientamenti comuni relativi alla qualità redazionale della legislazione comunitaria (GU 1999, C 73, pag. 1) paragrafi 18 e 21, che prevedono che «[l]e modificazioni di un atto devono essere esplicite» e che «[g]li atti e le disposizioni[i] divenuti obsoleti sono oggetto di abrogazione espressa».

⁴⁶ Anche se, realisticamente, la piena trasparenza sullo stato della normativa è un ideale irraggiungibile; v., in tal senso, per analogia, Corte EDU, 10 novembre 2005, Leyla Şahin c. Turchia (CE:ECHR:2005:1110JUD004477498, § 91): «occorre anche tener presente che, per quanto una disposizione normativa possa essere redatta in modo chiaro, la sua applicazione comporta un inevitabile elemento di interpretazione giudiziaria, in quanto ci sarà sempre la necessità di chiarire i punti dubbi e di adattarsi alle circostanze particolari. Un margine di dubbio in merito a fatti limite non rende di per sé imprevedibile nella sua applicazione una disposizione legale. Né il semplice fatto che tale disposizione sia suscettibile di più di un'interpretazione significa che non soddisfi il requisito della «prevedibilità» ai fini della Convenzione» [traduzione libera]. V. anche l'osservazione spesso citata dell'avvocato generale Wahl, secondo la quale cercare un «vero» caso di *acte clair* sarebbe probabile quanto (...) l'incontro con un unicorno» (conclusioni dell'avvocato generale Wahl nelle cause riunite X e van Dijk, C-72/14 e C-197/14, EU:C:2015:319, punto 62).

⁴⁷ Sugli aspetti formali e sostanziali della nozione di Stato di diritto, v. Bačić Selanec, N., e Čapeta, T., «The Rule of Law and Adjudication of the Court of Justice of the European Union» in *The Changing European Union: A Critical View on the Role of Law and the Courts*, Modern Studies in European Law, Hart Publishing, Oxford, 2022, pagg. 35-62.

⁴⁸ V., per analogia, sentenza del 26 gennaio 2017, GGP Italia/Commissione ((T-474/15, EU:T:2017:36, punto 63), che chiarisce che «il principio della certezza del diritto è diretto a garantire la prevedibilità delle situazioni e dei rapporti giuridici rientranti nella sfera del diritto dell'Unione. A tal fine è essenziale che le istituzioni rispettino l'intangibilità degli atti che esse hanno emanato e che pregiudicano la situazione giuridica e sostanziale dei soggetti di diritto, sicché esse potranno modificare tali atti solo nel rispetto delle norme di competenza e di procedura». V., altresì, in tal senso, sentenze del 9 luglio 1989, Gondrand e Garancini (169/80, EU:C:1981:171, punto 17), e del 22 febbraio 1984, Kloppenburg (70/83, EU:C:1984:71, punto 11).

interesse per la collettività. Quando, come nel caso di specie, la Corte è sostanzialmente costretta a stabilire la «reale» intenzione del legislatore dell'Unione, vi è un ulteriore elemento di legittimità nello schierarsi con la presunta intenzione di un testo legislativo, se tale testo o i suoi lavori preparatori sposano *effettivamente* ciò che gli organi costitutivi dello stesso legislatore dichiarano successivamente essere il risultato voluto.

58. In situazioni del genere, la Corte può esprimersi solo in termini di principi: la certezza del diritto esige che una modifica implicita sia sufficientemente chiara da consentire di stabilire che si tratta di una modifica. Ancor di più allorché si tratta di una modifica implicita in materia di politiche, che si traduce in un cambiamento di orientamento normativo o di politiche. In particolare, per quanto riguarda quest'ultimo tipo di modifica di un testo legislativo, sosterrei, infatti, che sussista una presunzione contro la modifica implicita di una norma del diritto secondario dell'Unione. Indipendentemente dal modo in cui viene introdotta una deroga, esplicitamente o implicitamente, per la Corte deve essere chiaro che si è realizzata una modifica.

59. Nel caso di specie, è lungi dall'esser chiaro che il regolamento sulle acque occidentali mirasse a modificare implicitamente l'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento di base PCP. Pertanto, poiché è impossibile stabilire in modo inequivocabile se vi sia stata o meno una modifica, la Corte può pronunciarsi solo presumendo che non vi sia stata alcuna modifica del regolamento di base PCP.

c) Conclusione intermedia

60. Ritengo che la distinzione, introdotta dagli articoli 4 e 5 del regolamento sulle acque occidentali, tra bersaglio e cattura accessoria, non incida sull'obbligo generale in materia di politica contenuto nell'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento di base PCP di pescare tutti gli stock a livelli di RMS al più tardi entro l'anno 2020, e pertanto rimanga assoggettata ad esso. Ciò significa che il Consiglio non aveva alcun potere discrezionale per fissare i TAC per i quattro stock di cui trattasi a livelli superiori a zero, neppure soltanto per i casi in cui venissero catturati come catture accessorie.

D. Sulla validità del regolamento del 2020

1. Invalidità per carenza di potere discrezionale concesso al Consiglio

61. Alla luce delle conclusioni di cui sopra, la mia analisi sulla validità del regolamento del 2020 può essere piuttosto breve.

62. Come è pacifico tra le parti del presente procedimento, e come risulta dall'articolo 1, paragrafo 1, e dall'allegato IA del regolamento del 2020, il Consiglio ha fissato i TAC per i quattro stock di cui trattasi nelle acque intorno all'Irlanda a livelli superiori a zero.

63. Tali TAC non sono conformi ai «migliori pareri scientifici disponibili» o all'approccio precauzionale alla gestione della pesca per conseguire il RMS; ciò che non viene contestato dalle parti. Il regolamento del 2020 è pertanto, in parte, in contrasto con l'obiettivo, previsto dall'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento di base PCP, di ricostituire gradualmente e mantenere le popolazioni degli stock ittici al di sopra di livelli di biomassa in grado di produrre il RMS al più tardi entro il 2020 per tutti gli stock. Come illustrato nei paragrafi da 43 a 60 delle presenti conclusioni, il regolamento sulle acque occidentali non inficia tale conclusione.

64. Ne consegue che il Consiglio non aveva il potere discrezionale di fissare le possibilità di pesca nelle acque intorno all'Irlanda per i quattro stock di cui trattasi a livelli superiori a zero. Di conseguenza, la sua decisione era illegittima. Propongo pertanto che la Corte dichiari invalido l'allegato IA del regolamento del 2020, nella parte in cui fissa le possibilità di pesca per i quattro stock di cui trattasi nelle acque intorno all'Irlanda a livelli superiori a zero.

2. Invalidità dovuta al superamento, da parte del Consiglio, dei limiti del suo potere discrezionale

65. È tuttavia possibile che la Corte non condivida la mia interpretazione del regolamento di base PCP e/o che ritenga che il regolamento sulle acque occidentali potesse modificare, e abbia modificato, l'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento di base PCP, così da escludere le catture accessorie nella pesca multispecifica dalla nozione di «tutti gli stock». In tal caso, la valutazione circa la validità del regolamento del 2020 richiederà di verificare se il Consiglio si sia mantenuto entro i limiti del suo potere discrezionale nel determinare i TAC per i quattro stock di cui trattasi.

66. In tale ipotesi, il regolamento di base PCP e il regolamento sulle acque occidentali consentirebbero al Consiglio, al momento di stabilire le possibilità di pesca annuali, di bilanciare l'obiettivo di RMS per il 2020 per i quattro stock di cui trattasi, se catturati come catture accessorie nella pesca multispecifica, con gli altri obiettivi della PCP. In altre parole, il Consiglio potrebbe discostarsi dal parere che suggerisce zero catture, emesso per i quattro stock di cui trattasi, al fine di conseguire il RMS, qualora lo ritenesse necessario per preservare, ad esempio, la sopravvivenza delle flotte da pesca o del numero di posti di lavoro nell'industria ittica.

67. Come può la Corte valutare il rispetto dell'esercizio del potere discrezionale da parte del Consiglio in tal caso? Ritengo che sia necessario che la Corte verifichi se il Consiglio abbia preso in considerazione tutti gli interessi che dovrebbero essere oggetto di bilanciamento, pur non potendo mettere in discussione le modalità con cui tali elementi sono stati bilanciati.

68. Dalle spiegazioni del Consiglio e della Commissione emerge chiaramente che il regolamento del 2020 ha fissato i TAC a livelli superiori a zero per i quattro stock di cui trattasi nelle acque intorno all'Irlanda al fine di evitare lo «strangolamento» delle operazioni di pesca per altri stock (bersaglio). In altre parole, l'azione del Consiglio era al servizio degli obiettivi socioeconomici della PCP. Il Consiglio dovrebbe quindi dimostrare di aver preso in considerazione tutti gli interessi correlati ai vari obiettivi che ha bilanciato tra loro. Ciò includerebbe, a mio avviso, almeno una spiegazione del possibile danno (finanziario o economico) che il fenomeno delle «specie a contingente limitante (choke species)» causerebbe all'industria della pesca e alle popolazioni costiere interessate, nonché dei pericoli e delle prospettive per gli stock ittici di cui trattasi in merito al raggiungimento dell'obiettivo di RMS per il 2020.

69. Il Consiglio stesso è parso convenire sul fatto che il suo potere discrezionale non sia limitato alla natura e all'ambito di applicazione delle misure da adottare, ma che si estenda anche all'accertamento dei dati di base. Pertanto, esso dovrebbe dimostrare alla Corte di aver effettuato tale accertamento fattuale al momento di stabilire le possibilità di pesca in discussione nel caso di specie.

70. Tuttavia, quando interpellato in udienza per spiegare con precisione l'entità degli effetti socioeconomici attesi nel caso in cui fossero stati adottati i TAC pari a zero applicabili, il Consiglio non è stato in grado di fornire alla Corte alcuna precisazione su quali informazioni abbia preso in considerazione ai fini del bilanciamento da esso effettuato. Non è stato nemmeno in grado di spiegare quali conseguenze finanziarie, economiche o sociali avrebbe comportato la

fissazione del TAC a zero per i quattro stock di cui trattasi nelle acque intorno all'Irlanda. Unica parte in grado di rispondere su questo punto, la Commissione ha spiegato che il numero di pescherecci potenzialmente coinvolti sarebbe di circa 6 000 e che il danno potenziale derivante dalla chiusura dell'intero bacino marittimo intorno all'Irlanda sarebbe di circa di un miliardo di euro⁴⁹. Non ho motivo di mettere in dubbio tali numeri, ma presentare due indicatori economici tra tanti⁵⁰ non è sufficiente per spiegare in maniera persuasiva il modo in cui si sarebbe svolto il bilanciamento da parte del Consiglio. Dopotutto, è sulla base di tale motivazione che la Corte esercita il proprio sindacato giurisdizionale, anche negli ambiti in cui i suoi poteri per farlo sono «limitati». In astratto, è semplicemente impossibile per la Corte «fare il proprio lavoro» a fronte di promesse istituzionali che i dati pertinenti «sono stati presi in considerazione».

71. Tuttavia, anche ammesso che la Corte avesse a disposizione tali dati, è chiaro che, nel bilanciamento del Consiglio (sempre che il Consiglio disponesse effettivamente del potere discrezionale di bilanciare gli obiettivi socioeconomici rispetto all'obiettivo di RMS per il 2020) non possa venire totalmente ignorato l'obiettivo fondamentale di conseguire il RMS per tutti gli stock. A tale proposito, il Consiglio ha sostenuto di aver fissato il TAC per i quattro stock di cui trattasi a livelli pari o inferiori alle stime del CIEM sulle catture accessorie inevitabili⁵¹. Il Consiglio ha spiegato che tali livelli (che chiamerò) «più favorevoli» consentivano un certo aumento della biomassa riproduttiva degli stock (ad esempio, per il merluzzo bianco a ovest della Scozia di circa il 10%) dei quattro stock di cui trattasi e che tale era in realtà il chiaro obiettivo del Consiglio. Ancora una volta, pur non contestando tale dato, non si può ignorare il fatto che, anche a quei livelli, i quattro stock di cui trattasi rimarrebbero al di sotto del limite minimo di biomassa necessario per la riproduzione di tali stock. In altre parole, questi livelli «più favorevoli» causerebbero *comunque* un danno irreparabile ai quattro stock di cui trattasi, dal momento che il TAC è stato fissato a un livello che rappresenta una percentuale significativa della loro biomassa attuale (ad esempio, per il merluzzo bianco, il TAC per l'anno 2020 rappresentava rispettivamente il 62% e il 54% della biomassa riproduttiva dello stock per le due attività di pesca interessate)⁵². A quanto mi sembra di capire, quei livelli sono stati individuati sulla base della stima del CIEM in merito alla quantità di catture accessorie previste. Tuttavia, in base alle informazioni a disposizione della Corte, non appare che sia stato richiesto alcun parere scientifico circa il possibile effetto dei TAC scelti rispetto alle possibilità di ricostituzione degli stock di cui trattasi – rispetto ai livelli di RMS o sotto altri aspetti⁵³. Mi sembra, pertanto, che, fissando quel TAC ad un livello che rappresenta una quantità significativa della biomassa riproduttiva dei quattro stock di cui trattasi, il Consiglio non abbia rispettato l'obbligo di individuare e formulare tale livello sulla base dei «migliori pareri scientifici disponibili» o dell'approccio precauzionale⁵⁴.

⁴⁹ Devo aggiungere che tale ammontare di danni potenziali si verificherebbe solo se la pesca venisse interrotta del tutto. Tuttavia, alla Corte non è stata fornita alcuna spiegazione sul perché ciò accadrebbe, né in merito al fatto che la chiusura dell'intero bacino marittimo sarebbe la conseguenza necessaria dell'azzeramento dei TAC per i quattro stock di cui trattasi.

⁵⁰ Realisticamente, immagino che il Consiglio avrebbe esaminato anche il numero di attività di pesca che si prevede cesserebbero la propria attività; la potenziale adattabilità delle flotte da pesca per reindirizzare le loro operazioni di pesca verso stock o acque diverse; il numero di posti di lavoro che potrebbero essere persi in una particolare regione o industria; o informazioni simili relative ai soggetti interessati da ciò dipendenti (o ciò che è noto in macroeconomia come industrie «secondarie» o «terziarie»).

⁵¹ La stima del CIEM quanto alle catture accessorie inevitabili di merluzzo bianco a ovest della Scozia era di 1279 tonnellate, e il Consiglio ha fissato il TAC per il merluzzo bianco in quelle acque a 1279 tonnellate. Per gli altri tre stock, il TAC fissato dal Consiglio era inferiore alle stime del CIEM: per il merluzzo bianco nel Mar Celtico, il CIEM ha stimato tra 1331 e 1854 tonnellate, mentre il Consiglio ha fissato il TAC a 805 tonnellate; per il merlano nel Mare d'Irlanda, il CIEM ha stimato tra 901 e 917 tonnellate di catture accessorie, mentre il Consiglio ha fissato il TAC a 721 tonnellate; infine, per la passera di mare, il CIEM ha stimato 100 tonnellate di catture accessorie, mentre il Consiglio ha fissato il TAC a 67 tonnellate.

⁵² Come chiarito dal giudice del rinvio al punto 102 dell'ordinanza di rinvio.

⁵³ Ciò è stato confermato dalla Commissione in udienza. Tuttavia, la Commissione non ha spiegato il motivo per cui tale parere non è stato richiesto.

⁵⁴ V., in tal senso, articolo 5, paragrafo 1, e paragrafo 2, del regolamento sulle acque occidentali.

72. Infine, per iscritto e in udienza, il Consiglio ha spiegato che, parallelamente all'autorizzazione di alcune catture dei quattro stock di cui trattasi come catture accessorie, ha previsto misure correttive supplementari, come l'impegno degli Stati membri a non avvalersi dell'incremento del 10% dei TAC consentito per i quattro stock di cui trattasi dall'articolo 15, paragrafo 9, del regolamento di base PCP. Tenuto conto del fatto che quel 10% del TAC pari a zero, come raccomandato dal CIEM, sarebbe comunque pari a zero, tale impegno non appare essere una misura correttiva rilevante. Il Consiglio ha anche affermato di aver introdotto alcune misure tecniche, come l'utilizzo obbligatorio, in determinate acque, di reti da pesca con maglie di dimensioni specifiche, che aumenterebbero la selettività degli stock oggetto di catture accessorie nell'attività di pesca multispecifica⁵⁵. Tuttavia, non solo tali obblighi sono stati introdotti solo a metà dell'anno 2020, ma, circostanza ancora più importante, l'articolo 9, paragrafo 5, del regolamento di base PCP consente di adottare misure specifiche in relazione alla pesca multispecifica solo nel caso in cui l'aumento della selettività non possa essere conseguito altrimenti. Pertanto, qualsiasi misura di aumento della selettività avrebbe dovuto essere presa in considerazione *precedentemente* all'aumento del TAC per le catture accessorie e non *successivamente*.

73. In conclusione, anche nel caso in cui il regolamento sulle acque occidentali dovesse essere interpretato nel senso che modifica il regolamento di base PCP in relazione agli stock oggetto di catture accessorie nella pesca multispecifica (*quod non*), sono del parere che la Commissione e il Consiglio non abbiano fornito alla Corte informazioni sufficienti per permetterle di concludere che il regolamento del 2020 non è stato adottato superando i limiti stabiliti dal regolamento di base PCP e dal regolamento sulle acque occidentali.

74. Anche in questa ipotesi subordinata, propongo pertanto che la Corte dichiari invalido il regolamento del 2020 nella parte in cui fissa il TAC per i quattro stock di cui trattasi nelle acque intorno all'Irlanda a livelli superiori a zero.

E. Mantenimento degli effetti del regolamento del 2020

75. A seguito della dichiarazione di invalidità del regolamento del 2020, il fondamento su cui sono state fissate le possibilità di pesca per quell'anno verrebbe meno con effetto retroattivo, come se tale regolamento fosse annullato⁵⁶. In tali circostanze, il secondo paragrafo dell'articolo 264 TFUE, applicabile per analogia ad un rinvio pregiudiziale vertente sulla validità degli atti dell'Unione europea, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, conferisce alla Corte un potere discrezionale per stabilire quali specifici effetti dell'atto in questione devono essere considerati definitivi⁵⁷.

76. Nel caso di specie, il regolamento del 2020 ha cessato di essere in vigore alla fine dell'anno 2020. Conformemente alla richiesta del Consiglio, non riterrei ragionevole mettere in questione la legittimità delle attività di pesca condotte dagli operatori in buona fede, soprattutto alla luce dei rischi di avere serie ripercussioni su un gran numero di rapporti giuridici che sono stati instaurati su tale fondamento.

⁵⁵ V. articolo 13, del regolamento del 2020.

⁵⁶ V., sentenza del 26 aprile 1994, *Roquette Frères* (C-228/92, EU:C:1994:168, punto 17).

⁵⁷ V., ad esempio e per analogia, sentenza del 28 aprile 2016, *Borealis Polyolefine e a.* (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 e da C-391/14 a C-393/14, EU:C:2016:311, punto 103 e giurisprudenza ivi citata).

77. Qualora la Corte dovesse dunque scegliere di seguire la mia conclusione, proporrei di limitare gli effetti nel tempo della dichiarazione di invalidità delle parti pertinenti dell'allegato IA del regolamento del 2020, mantenendone gli effetti per il periodo di validità di tale regolamento.

IV. Conclusione

78. Alla luce delle considerazioni sopra esposte, propongo alla Corte di rispondere alla seconda questione nel modo seguente:

- (1) L'allegato IA del regolamento (UE) 2020/123 del Consiglio del 27 gennaio 2020, che stabilisce, per il 2020, le possibilità di pesca per alcuni stock ittici e gruppi di stock ittici, applicabili nelle acque dell'Unione e, per i pescherecci dell'Unione, in determinate acque non dell'Unione, è invalido relativamente ai quattro stock di cui trattasi, nella parte in cui stabilisce le possibilità di pesca a livelli superiori a zero per:
 - merluzzo bianco (*Gadus morhua*) zona di pesca CIEM 6a; [acque dell'Unione e acque internazionali della zona 5b ad est di 12°00' O (COD/5BE6A)];
 - merluzzo bianco (*Gadus morhua*) zona di pesca CIEM 7e-k;
 - merlano (*Merlangius merlangus*) zona di pesca CIEM 7a (WHG/07A.);
 - passera di mare (*Pleuronectes platessa*) zona di pesca CIEM 7h, 7j e 7k (PLE/7HJK.).
- (2) Gli effetti dell'allegato IA del regolamento (UE) 2020/123 devono essere mantenuti per il periodo di validità del regolamento stesso.