

Metodi e criteri per determinare le zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di ecosistemi marini vulnerabili

Trib. primo grado, Sez. VII ampl. 11 giugno 2025, in causa T-781/22 - Papasavvas, pres.; Dimitrakopoulos, est. - Madre Querida, SL ed a. c. Commissione europea ed a.

Agricoltura e foreste – Politica comune della pesca – Articolo 9 del regolamento (UE) 2016/2336 – Regolamento di esecuzione (UE) 2022/1614 – Metodi e criteri per determinare le zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di ecosistemi marini vulnerabili – Creazione di un elenco di zone in cui è certa o probabile la presenza di ecosistemi marini vulnerabili – Istituzione di zone di protezione – Eccezione di illegittimità – Proporzionalità.

(Omissis)

Sentenza

1 Con il loro ricorso fondato sull'articolo 263 TFUE, le ricorrenti, Madre Querida, SL e le altre persone giuridiche i cui nomi figurano in allegato chiedono, in sostanza, l'annullamento dell'articolo 2 e dell'allegato II del regolamento di esecuzione (UE) 2022/1614 della Commissione, del 15 settembre 2022, che determina le zone di pesca in acque profonde esistenti e definisce un elenco di zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di ecosistemi marini vulnerabili (GU 2022, L 242, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento impugnato»).

I. Fatti

2 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), stabilisce segnatamente gli obiettivi e i principi della politica comune della pesca (PCP). Esso prevede, tra l'altro, l'adozione di misure per la conservazione e lo sfruttamento sostenibile delle risorse biologiche marine.

3 Il regolamento (UE) 2016/2336 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2016, che istituisce condizioni specifiche per la pesca degli stock di acque profonde nell'Atlantico nord-orientale e disposizioni relative alla pesca nelle acque internazionali dell'Atlantico nord-orientale e che abroga il regolamento (CE) n. 2347/2002 del Consiglio (GU 2016, L 354, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento di base»), ha lo scopo di contribuire al conseguimento degli obiettivi del regolamento n. 1380/2013, per quanto riguarda le specie e gli habitat di acque profonde, vale a dire garantire che le attività di pesca siano sostenibili dal punto di vista ambientale nel lungo termine e siano gestite in modo coerente con gli obiettivi consistenti nel conseguire vantaggi a livello economico, sociale e occupazionale e nel contribuire alla disponibilità dell'approvvigionamento alimentare.

4 L'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento di base dispone che, non oltre il 13 luglio 2017, gli Stati membri alle cui navi è stato concesso un permesso di pesca per acque profonde ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 2347/2002 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, che stabilisce le disposizioni specifiche di accesso e le relative condizioni per la pesca di stock di acque profonde (GU 2002, L 351, pag. 6), laddove si faccia riferimento alle attività di pesca di navi che catturano oltre 10 tonnellate per ogni anno civile, informano la Commissione, via le registrazioni del sistema di controllo dei pescherecci (VMS) o, se le registrazioni VMS non sono disponibili, tramite altri metodi d'informazione pertinenti e verificabili delle localizzazioni delle attività di pesca delle specie di acque profonde di tali navi negli anni civili di riferimento del periodo 2009-2011.

5 L'articolo 9, paragrafo 6, del regolamento di base prevede l'adozione, da parte della Commissione, di atti di esecuzione al fine di redigere un elenco delle zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di ecosistemi marini vulnerabili (in prosieguo: gli «EMV»). Ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 9, di detto regolamento, la pesca con attrezzi di fondo è vietata in tutte le zone elencate conformemente al paragrafo 6.

6 Nell'aprile 2017 la Commissione ha formulato una richiesta di dati a norma dell'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento di base. In risposta a tale invito, gli Stati membri hanno trasmesso registrazioni VMS e altri dati pertinenti e verificabili sulla localizzazione delle attività di pesca di specie di acque profonde di tali navi durante gli anni civili 2009-2011.

7 Nel luglio 2017, sulla base dei dati presentati dagli Stati membri, la Commissione ha chiesto al Consiglio internazionale per l'esplorazione del mare (CIEM) di formulare un parere al fine di determinare le zone di pesca in acque profonde esistenti e di individuare un elenco di zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV.

8 Il 5 gennaio 2021, dopo aver ottenuto, da parte degli Stati membri, dati supplementari sugli EMV e sul VMS, per



un periodo che va fino al 2018, o addirittura, per taluni dati, fino al 2020, il CIEM ha emesso un parere in cui ha determinato le zone di pesca in acque profonde esistenti per gli attrezzi di fondo che operano ad una profondità compresa tra 400 e 800 metri e ha individuato un elenco delle zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV (in prosieguo: il «parere del CIEM del 2021»).

9 Il 17 novembre 2021 la Commissione ha chiesto al CIEM di formulare un ulteriore parere con le coordinate delle zone di pesca in acque profonde esistenti e con l'elenco delle zone di EMV situate unicamente nelle acque dell'Unione dell'Atlantico nord-orientale. Detto parere è stato emanato il 7 febbraio 2022.

10 Il 15 settembre 2022, sulla base di tali informazioni, la Commissione ha adottato il regolamento di esecuzione impugnato, fondato in particolare sull'articolo 9, paragrafo 6, del regolamento di base.

11 Ai sensi dell'articolo 2 del regolamento impugnato:

«1. L'elenco delle zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV è definito secondo le coordinate di cui all'allegato II.

2. Le zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV sono soggette alle norme di cui al regolamento [di base], in particolare all'articolo 9, paragrafi 1 e 9, per quanto riguarda la sua applicazione alle operazioni di pesca con attrezzi di fondo al di sotto di 400 metri di profondità e il divieto di pesca con attrezzi di fondo in tutte le zone designate».

II. Conclusioni delle parti

12 Le ricorrenti chiedono, in sostanza, che il Tribunale voglia:

- annullare l'articolo 2 e l'allegato II del regolamento impugnato;
- condannare la Commissione alle spese del presente procedimento e il Consiglio dell'Unione europea e il Parlamento europeo a farsi carico delle proprie spese.

13 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:

- respingere il ricorso in quanto parzialmente irricevibile e, in ogni caso, in quanto infondato;
- condannare le ricorrenti alle spese e la Comunidad Autónoma de Galicia (Comunità autonoma di Galizia, Spagna) a farsi carico delle proprie spese.

14 Il Consiglio chiede che il Tribunale voglia:

- respingere il secondo motivo, relativo all'asserita eccezione di illegittimità dell'articolo 9, paragrafi 6 e 9, del regolamento di base;
- condannare le ricorrenti alle spese.

15 Il Parlamento chiede che il Tribunale voglia:

- accogliere le conclusioni presentate dalla Commissione e, pertanto, respingere il secondo motivo, vertente sull'asserita illegittimità dell'articolo 9, paragrafi 6 e 9, del regolamento di base, in quanto in parte irricevibile e, in ogni caso, infondato;
- condannare le ricorrenti alle spese.

16 Il Regno di Spagna chiede, in sostanza, che il Tribunale voglia:

- accogliere il ricorso di annullamento;
- condannare la Commissione alle spese.

17 La Comunità autonoma di Galizia chiede, in sostanza, che il Tribunale voglia:

- annullare l'articolo 2 e l'allegato II del regolamento impugnato;
- condannare la Commissione alle spese del presente procedimento nonché il Parlamento e il Consiglio a farsi carico delle proprie spese.

III. In diritto

A. Sulla ricevibilità del ricorso nella parte in cui è diretto all'annullamento dell'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento di esecuzione impugnato

18 Come risulta dal primo capo delle conclusioni delle ricorrenti, quest'ultimo è diretto all'annullamento dell'articolo 2 del regolamento impugnato nella sua interezza e dell'allegato II di detto regolamento di esecuzione (v. punto 12 *supra*).

19 A tal proposito si deve ricordare che, secondo una costante giurisprudenza, soltanto i provvedimenti destinati a produrre effetti giuridici vincolanti idonei ad incidere sugli interessi del ricorrente, modificando in misura rilevante la situazione giuridica dello stesso, costituiscono atti che possono essere oggetto di un ricorso di annullamento, ai sensi dell'articolo 263 TFUE (sentenza dell'11 novembre 1981, IBM/Commissione, 60/81, EU:C:1981:264, punto 9; ordinanza del 4 ottobre 1991, Bosman/Commissione, C-117/91, EU:C:1991:382, punto 13, e sentenza del 15 gennaio 2003, Philip Morris International/Commissione, T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 e T-272/01, EU:T:2003:6, punto 77).

20 Occorre avere riguardo alla natura dell'atto del quale è chiesto l'annullamento per accertare se esso possa formare oggetto di un ricorso, essendo a tal proposito in linea di massima irrilevante la forma nella quale lo stesso è stato adottato

(sentenze dell'11 novembre 1981, IBM/Commissione, 60/81, EU:C:1981:264, punto 9; del 28 novembre 1991, Lussemburgo/Parlamento, C-213/88 e C-39/89, EU:C:1991:449, punto 15, e del 24 marzo 1994, Air France/Commissione, T-3/93, EU:T:1994:36, punti 43 e 57).

21 Orbene, è giocoforza constatare che, nel caso di specie, l'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento di esecuzione impugnato, il cui tenore letterale è ricordato al precedente punto 11, si limita a rinviare alle norme applicabili del regolamento di base, senza avere una portata regolamentare autonoma e, più in particolare, senza introdurre obblighi supplementari nei confronti delle persone interessate, tali da modificarne in misura rilevante la situazione giuridica. Infatti, si tratta di una disposizione che si limita a richiamare il contesto normativo pertinente previsto dal regolamento di base e, in particolare, dal suo articolo 9, paragrafi 1 e 9. Pertanto, il ricorso deve essere considerato irricevibile nella parte in cui è diretto all'annullamento dell'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento di esecuzione impugnato.

B. Sulla fondatezza del ricorso

22 Le ricorrenti deducono due motivi. Il primo motivo verte sul fatto che il regolamento impugnato violerebbe l'articolo 9, paragrafo 6, del regolamento di base e i principi generali del diritto dell'Unione europea, e più precisamente i principi di non discriminazione e di proporzionalità. Con il secondo motivo, le ricorrenti sollevano un'eccezione di illegittimità del regolamento di base, vertente sulla violazione dei principi generali del diritto dell'Unione ad opera dell'articolo 9, paragrafi 6 e 9, del citato regolamento di base.

1. Sul primo motivo, vertente sulla violazione dell'articolo 9, paragrafo 6, del regolamento di base e dei principi di non discriminazione e di proporzionalità

23 Secondo le ricorrenti, in sostanza, le disposizioni impugnate violano l'articolo 9, paragrafo 6, del regolamento di base e il principio di non discriminazione, in quanto, in assenza di informazioni scientifiche, esse tratterebbero in modo identico attrezzi da pesca non comparabili e applicherebbero il divieto di pesca in maniera disomogenea nell'Atlantico nord-orientale. Tali disposizioni violerebbero altresì il principio di proporzionalità, in quanto eccederebbero i limiti di ciò che è idoneo e necessario al conseguimento degli obiettivi legittimi della PCP, in quanto, secondo le ricorrenti, esse vietano la pesca con attrezzi fissi senza tener conto dell'impatto di tali attrezzi sui fondali marini, senza delimitare i poligoni di protezione degli EMV in modo preciso e adeguato per gli attrezzi fissi e senza tener conto dell'impatto socioeconomico di dette restrizioni sugli operatori economici. Tali violazioni costituiscono, a loro avviso, manifesti errori di valutazione della Commissione.

a) Sulla violazione dell'articolo 9, paragrafo 6, del regolamento di base e del principio di non discriminazione

1) Sulla prima censura, vertente sulla violazione dell'articolo 9, paragrafo 6, del regolamento di base e del principio di non discriminazione in ragione del trattamento identico, in sede di determinazione delle zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV, degli attrezzi da pesca fissi e mobili senza motivo oggettivo

24 Le ricorrenti, sostenute dal Regno di Spagna e dalla Comunità autonoma di Galizia, affermano, in sostanza, che gli attrezzi da pesca si distinguono per la loro funzionalità, a seconda che siano trainati nell'ambiente marino (può trattarsi in particolare di reti da traino; in prosieguo: gli «attrezzi mobili») o che siano fissati in un punto preciso dell'ambiente marino (che possono consistere, in particolare, in palangari; in prosieguo: gli «attrezzi fissi»). Le ricorrenti sostengono che gli attrezzi da pesca si distinguono anche per le loro modalità operative, in funzione della profondità alla quale sono utilizzati e della loro vicinanza ai fondali marini. A loro avviso, gli attrezzi fissi hanno un impatto sulla superficie del fondo marino che è minimo e, in ogni caso, non significativo. Tra questi, il palangaro demersale (utilizzato dalle ricorrenti) avrebbe un impatto trascurabile.

25 Il fatto che gli attrezzi a strascico abbiano un impatto notevolmente maggiore sugli ecosistemi marini e sui fondali stessi, essendo molto più a contatto con tali fondi, sarebbe altresì sottolineato dal regolamento di base, in particolare al suo considerando 7 e al suo articolo 16, paragrafo 1. Consapevole di tali differenze, la Commissione avrebbe avviato il procedimento legislativo che ha portato all'adozione del regolamento di base proponendo il divieto della pesca a strascico e la sua trasformazione in una flotta con palangari, precisando che i palangari avevano un impatto ridotto sui fondali marini. Le ricorrenti sottolineano inoltre l'impegno dell'Unione ad attuare le risoluzioni 61/105 e 64/72 adottate dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, nonché il fatto che l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO), nei suoi orientamenti internazionali per la gestione delle attività di pesca d'altura, del 29 agosto 2008 (in prosieguo: gli «orientamenti della FAO del 2008»), ha altresì stabilito una distinzione tra i diversi attrezzi da pesca in occasione della valutazione delle attività di pesca in acque profonde. Nonostante tali elementi, secondo le ricorrenti, l'articolo 9, paragrafo 9, del regolamento di base stabilisce, senza giustificazione, un divieto indiscriminato di pesca che colpisce tutti gli attrezzi di fondo allo stesso modo nelle zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV.

26 Le ricorrenti sottolineano inoltre che l'articolo 9, paragrafo 6, del regolamento di base ha previsto che la Commissione dovesse redigere, entro il 13 gennaio 2018, mediante atti di esecuzione, un elenco delle zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV. Tale elenco doveva essere redatto «sulla base delle migliori informazioni scientifiche e tecniche disponibili e delle valutazioni e individuazioni effettuate dagli Stati membri e dall'organismo scientifico consultivo». Tuttavia, né il CIEM, nel suo parere del 2021, né la Commissione avrebbero avuto a disposizione la benché minima prova tecnica o scientifica che inducesse a ritenere che gli attrezzi da pesca fissi (e in

particolare il palangaro demersale) potessero avere effetti significativi sugli EMV. Le ricorrenti deducono quindi la violazione dell'articolo 9, paragrafo 6, del regolamento di base, in quanto la Commissione avrebbe proceduto alla delimitazione delle zone caratterizzate da EMV, nell'allegato II del regolamento di esecuzione impugnato, trattando in maniera identica attrezzi da pesca mobili e fissi, nonostante le loro differenze quanto all'impatto sul fondo marino, senza aver tenuto conto delle migliori informazioni scientifiche e tecniche disponibili. La Commissione avrebbe quindi violato il principio di non discriminazione.

27 La Commissione contesta le affermazioni delle ricorrenti.

28 A tal riguardo, occorre ricordare che il principio generale di non discriminazione o il principio generale di uguaglianza richiedono che situazioni analoghe non siano trattate in maniera diversa e che situazioni diverse non siano trattate in maniera uguale, a meno che tale trattamento non sia obiettivamente giustificato [sentenze del 30 aprile 2019, Italia/Consiglio (Quota di pesca del pesce spada del Mediterraneo), C-611/17, EU:C:2019:332, punto 129, e del 4 febbraio 2021, Azienda Agricola Ambrosi Nicola Giuseppe e a., C-640/19, EU:C:2021:97, punto 70].

29 Nel caso di specie occorre rilevare, da un lato, che, nei limiti in cui le affermazioni delle ricorrenti vertono sull'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento di esecuzione impugnato, esse sono irricevibili (v. punto 21 *supra*). Dall'altro lato, per quanto riguarda le affermazioni riguardanti la violazione dell'articolo 9, paragrafo 9, del regolamento di base, esse devono essere trattate nell'ambito del secondo motivo.

30 Per quanto riguarda la censura vertente sulla violazione dell'articolo 9, paragrafo 6, del regolamento di base, occorre, alla luce delle affermazioni delle ricorrenti (v. punti da 24 a 26 *supra*), procedere all'interpretazione di tale disposizione, al fine di definire i criteri di determinazione delle zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV che sono oggetto dell'allegato II del regolamento impugnato e, in particolare, determinare se essi comprendano una valutazione degli effetti negativi della pesca con attrezzi fissi nelle zone considerate.

31 In primo luogo, occorre rilevare che l'interpretazione dell'articolo 9, paragrafo 6, del regolamento di base deve essere effettuata alla luce di talune definizioni che emergono direttamente dall'articolo 4 di detto regolamento, nonché constatare che tale articolo rinvia alle definizioni di cui all'articolo 4 del regolamento n. 1380/2013 e all'articolo 2 del regolamento (CE) n. 734/2008 del Consiglio, del 15 luglio 2008, relativo alla protezione degli ecosistemi marini vulnerabili d'alto mare dagli effetti negativi degli attrezzi da pesca di fondo (GU 2008, L 201, pag. 8).

32 A tal riguardo, da un lato, l'articolo 4, paragrafo 2, lettera j), del regolamento di base dispone che per «indicatori di EMV» si intendono gli indicatori che figurano nell'allegato III del regolamento stesso. L'articolo 4, paragrafo 2, lettera h), di tale regolamento prevede che siano considerati «rinvenimenti» le catture di quantitativi di specie indicatrici di EMV tali da essere superiori ai livelli di soglia indicati nell'allegato IV del medesimo regolamento. Più in particolare, risulta, anzitutto, dall'allegato III di cui trattasi un'elencazione dei tipi di habitat di EMV, accompagnati dai taxa che è molto probabile riscontrare in tali habitat, considerati come indicatori di EMV. Inoltre, il citato allegato IV, lettere a) e b), definisce il rinvenimento di un possibile EMV in relazione a una cala di rete da traino e attrezzi da pesca diversi dai palangari (indicando come pertinente la presenza di oltre 30 kg di corallo vivo o di 400 kg di spugna viva quali indicatori di EMV), o in relazione a un palangaro (indicando come pertinente la presenza di indicatori di EMV su 10 ami per ogni serie di 1 000 ami o per ogni sezione di palangaro lunga 1 200 m, se più breve). Pertanto, conformemente a tali disposizioni, la presenza di EMV è dimostrata o indicata da elementi legati alla natura e alla quantità delle specie «rinvenute» sia mediante attrezzi mobili sia mediante attrezzi fissi. Tali elementi sono pertinenti e rilevanti non solo per l'applicazione dell'articolo 9, paragrafi 2 e 3, del regolamento di base, ma anche per l'istituzione delle zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV, conformemente alle disposizioni dell'articolo 9, paragrafi 4 e 6, del medesimo regolamento, come sarà analizzato nel prosieguo (v. punti da 44 a 51 *infra*).

33 D'altro lato, per quanto riguarda le nozioni di «attrezzi di fondo» e di «effetti negativi significativi», esse costituiscono parte integrante della definizione dell'EMV, conformemente all'articolo 2 del regolamento n. 734/2008, al quale rinvia l'articolo 4 del regolamento di base.

34 In primo luogo, ai sensi dell'articolo 2, lettera d), del regolamento n. 734/2008, costituiscono attrezzi di fondo gli «attrezzi utilizzati, durante le normali operazioni di pesca, a contatto del fondo marino», che in detto articolo sono esemplificati («comprese le reti a strascico (...), i palangari fissi»). Ne consegue chiaramente che gli «attrezzi di fondo», ai sensi della suddetta definizione, includono attrezzi di fondo fissi, compresi i palangari.

35 In secondo luogo, ai sensi dell'articolo 2, lettera b), del regolamento n. 734/2008, gli «effetti negativi significativi» che mettono a rischio l'integrità dell'ecosistema, secondo le precisazioni fornite dall'articolo 2, lettera c), del medesimo regolamento, derivano dal contatto fisico del fondo marino con gli attrezzi di fondo durante le normali operazioni di pesca. In questo contesto, l'espressione «durante le normali operazioni di pesca» è collegata a quella di «contatto fisico con gli attrezzi di fondo» di cui all'articolo 2, lettera b), di detto regolamento, e non implica una valutazione delle attività di pesca praticate negli spazi marittimi interessati. Tale interpretazione è corroborata dall'articolo 2, lettera d), di detto regolamento, secondo il quale gli «attrezzi di fondo» sono «attrezzi utilizzati, durante le normali operazioni di pesca, a contatto del fondo marino».

36 In terzo luogo, la definizione di cui all'articolo 2, lettera b), del regolamento n. 734/2008 include anche un elenco non esaustivo degli EMV, che comprendono «scogliere, montagne sottomarine, camini idrotermali, coralli d'acqua fredda

e banchi di spugne d'acqua fredda». A quest'ultimo riguardo, come sostiene la Commissione dinanzi al Tribunale, senza che ciò sia contestato, tale elenco corrisponde ai tipi di habitat di EMV menzionati nell'allegato III del regolamento di base che, come sopra indicato, sono definiti a partire da taxa rappresentativi, indipendentemente dal tipo di attrezzi da pesca che possono incidere su di essi. Pertanto, la caratterizzazione delle zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV risulta dall'applicazione di criteri oggettivi connessi alla presenza certa o probabile delle specie protette come elencate, la cui protezione è garantita rispetto ai pericoli connessi agli effetti di una pesca con «attrezzi di fondo» in generale. Infatti, il tipo, mobile o fisso, degli attrezzi di fondo non incide sugli indicatori di tali zone e sui tipi di habitat di EMV individuati dal legislatore nell'allegato III del regolamento di base. Ne consegue, come giustamente sostenuto dalla Commissione in udienza, che quest'ultima non disponeva di alcun potere discrezionale quanto alla questione se gli habitat marini, espressamente inclusi nell'elenco della definizione summenzionata [articolo 2, lettera b), del regolamento n. 734/2008] e ripresi nell'allegato III del regolamento di base, costituissero o meno EMV, in funzione dei dati relativi ai tipi di attrezzi di fondo utilizzati durante le normali operazioni di pesca realizzate nelle zone interessate.

37 In quarto luogo, ai sensi dell'articolo 2, lettera c), del regolamento n. 734/2008, gli «effetti negativi significativi» summenzionati sono valutati individualmente, in combinazione o cumulativamente. Pertanto, non è necessario esaminare separatamente gli effetti negativi degli attrezzi di fondo fissi, in quanto gli effetti negativi significativi sulle zone che ospitano gli EMV possono già essere osservati o sono prevedibili sulla base degli attrezzi mobili e quindi, al massimo, sarebbero solo rafforzati in caso di constatazione di ulteriori effetti negativi dovuti agli attrezzi fissi. Come rilevato al precedente punto 36, la presenza certa o probabile delle specie protette porta alla qualificazione delle zone pertinenti come zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV in modo da garantire la loro protezione contro gli «attrezzi di fondo» in generale.

38 Se ne deve concludere che, contrariamente alle affermazioni delle ricorrenti (v. punto 26 *supra*), ai sensi dell'articolo 2 del regolamento n. 734/2008, una zona può essere qualificata come zona notoriamente o probabilmente caratterizzata dalla presenza di EMV, a causa degli effetti negativi significativi derivanti dal solo utilizzo degli attrezzi di fondo mobili o dall'utilizzo degli attrezzi di fondo in generale, senza che tale qualificazione possa essere messa in discussione con riferimento agli attrezzi di fondo fissi, tenuto conto dei loro effetti (potenzialmente meno) negativi sull'ecosistema interessato. Orbene, in tali circostanze, la redazione dell'elenco di dette zone, che fa parte dell'allegato II del regolamento di esecuzione impugnato, non può dipendere dall'analisi comparativa degli attrezzi mobili e fissi, anche considerando che questi ultimi possano presentare rischi inferiori rispetto agli attrezzi mobili. Più in particolare, la Commissione non poteva, da un lato, limitarsi a valutare gli effetti nocivi dei soli attrezzi fissi, in quanto tale approccio non è consentito, atteso che escluderebbe la presa in considerazione del rischio connesso all'utilizzo degli attrezzi mobili, che tuttavia risulta dimostrato. D'altro lato, in ogni caso, non è stato dimostrato che la presa in considerazione supplementare degli attrezzi fissi avrebbe potuto avere come conseguenza l'esclusione di una o più zone attualmente incluse nell'allegato II di detto regolamento di esecuzione alla luce dell'esistenza certa o potenziale di EMV. Pertanto, l'approccio adottato dalla Commissione non può essere considerato discriminatorio nei confronti della pesca con attrezzi fissi, i quali, occorre sottolinearlo, rientrano parimenti nel divieto generale riguardante gli «attrezzi di fondo» previsto all'articolo 9, paragrafo 9, del regolamento di base. Per quanto riguarda l'affermazione delle ricorrenti relativa all'assenza di qualsiasi effetto negativo degli attrezzi fissi, essa sarà analizzata nell'ambito del secondo motivo.

39 In secondo luogo, occorre rilevare che l'articolo 9, paragrafo 4, del regolamento di base rinvia agli orientamenti della FAO del 2008, ai fini della valutazione annuale delle zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV. I fattori che dovrebbero essere utilizzati come criteri per l'identificazione degli EMV risultano dai punti 14, 15 e 42 di tali direttive.

40 In particolare, è ivi indicato che tali fattori, legati alle caratteristiche degli ecosistemi propriamente detti, in particolare ai loro aspetti biologici e strutturali, sono i seguenti:

- unicità e rarità [i];
- importanza funzionale dell'habitat [ii];
- fragilità [iii];
- caratteristiche del ciclo biologico delle specie che costituiscono quell'habitat e che ne rendono difficile il recupero [iv];
- complessità strutturale [v].

41 Ne consegue che la classificazione di un ecosistema marino come vulnerabile non presuppone un esame degli effetti negativi degli attrezzi di fondo fissi. È vero che, conformemente al paragrafo 15 degli orientamenti della FAO del 2008, la vulnerabilità di un ecosistema è valutata in relazione alle attività antropiche e può variare in funzione dei tipi di attrezzi da pesca utilizzati. Tuttavia, ciò non implica che la classificazione di un ecosistema come vulnerabile presupponga la valutazione della sua fragilità con specifico riferimento a ciascun tipo di attrezzo utilizzato o che essa possa essere limitata a taluni tipi di attrezzi, ad esclusione di altri, dato che tale classificazione si basa sulle caratteristiche dell'ecosistema propriamente detto, poiché queste ultime non possono variare in funzione dell'effetto di ciascun tipo di attrezzo utilizzato.

42 Inoltre, dai paragrafi 17, 18 e 47 degli orientamenti della FAO del 2008 si evince che la valutazione degli effetti negativi della pesca praticata o prevista nelle zone interessate interviene a seguito dell'identificazione degli EMV e rientra



in una fase successiva della procedura relativa alla loro protezione, che riguarda l'adozione di misure di gestione e di conservazione adeguate, destinate a prevenire qualsiasi effetto negativo significativo sugli EMV.

43 Pertanto, gli orientamenti della FAO del 2008 non forniscono elementi interpretativi idonei a suffragare la tesi avanzata dalle ricorrenti circa la necessità di valutare l'eventuale incidenza di qualsiasi tipo di pesca e degli attrezzi da utilizzare.

44 In terzo luogo, occorre effettuare un'analisi teleologica e sistematica dell'articolo 9, paragrafo 6, del regolamento di base.

45 Sotto un primo profilo, occorre osservare che i censimenti da parte degli Stati membri delle zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV, previsti dall'articolo 9, paragrafo 4, del regolamento di base e presi in considerazione dalla Commissione ai fini dell'elaborazione dell'elenco di tali zone, si basano in particolare sulle informazioni biogeografiche e sulle informazioni sui rinvenimenti di EMV, che dipendono dalla quantità di talune specie (v. le disposizioni degli allegati III e IV del suddetto regolamento) catturate nel corso di un'operazione di pesca. Si tratta quindi di informazioni che riguardano le caratteristiche biologiche e strutturali degli habitat interessati piuttosto che caratteristiche o effetti dei diversi tipi di attrezzi di fondo utilizzati.

46 Sotto un secondo profilo, occorre considerare che, sebbene l'articolo 9, paragrafo 6, del regolamento di base, nella parte in cui verte sulla redazione di un elenco delle zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV, introduca una condizione di conservazione degli EMV, si tratta tuttavia di un elemento distinto da quello relativo all'adozione di misure specifiche per la conservazione e lo sfruttamento sostenibile delle risorse biologiche marine.

47 A tal riguardo, come risulta in particolare dall'articolo 4, paragrafo 1, punto 20, e dall'articolo 7, paragrafi 1 e 2, del regolamento n. 1380/2013, il tipo di attrezzo da pesca utilizzato o, ancora, le sue caratteristiche, relative al suo uso, possono essere oggetto di «misure tecniche» volte a disciplinare gli effetti sugli elementi dell'ecosistema risultanti dalle attività di pesca. Costituisce una misura siffatta, rientrante nella «gestione della pesca», quella prevista dall'articolo 9, paragrafo 9, del regolamento di base, secondo cui «la pesca con attrezzi di fondo è vietata in tutte le zone elencate conformemente al paragrafo 6».

48 Parimenti, la possibilità, prevista dall'articolo 9, paragrafo 6, seconda frase, del regolamento di base, relativa alla cancellazione di una zona dall'elenco degli EMV, sulla base di una valutazione d'impatto e a seguito dell'adozione di misure di conservazione e gestione adeguate che garantiscono la prevenzione di effetti negativi significativi sugli EMV in detta zona, presuppone appunto che siffatte misure siano state adottate. Pertanto, non si può dedurre da tale disposizione che un approccio di gestione, che includa l'esigenza di valutare le conseguenze delle misure di conservazione degli EMV sulle attività di pesca e sulla vita economica e sociale (v. punto 23 *supra*), debba essere applicato con riferimento alla redazione dell'elenco delle zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV.

49 In terzo luogo, un siffatto approccio, auspicato in sostanza dalle ricorrenti, sarebbe incompatibile con la nozione di «atto di esecuzione», dal momento che esso modificherebbe o completerebbe il regolamento di base nei suoi elementi essenziali relativi alla protezione degli EMV (v., in tal senso, sentenza del 28 febbraio 2023, Fenix International, C-695/20, EU:C:2023:127, punti 44 e da 48 a 51) e andrebbe ben oltre il potere conferito alla Commissione dall'articolo 9, paragrafo 6, prima frase, del regolamento di base.

50 Tale considerazione non può essere messa in discussione dall'articolo 9, paragrafo 4, del regolamento di base, in forza del quale la valutazione delle zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV è svolta applicando l'approccio precauzionale in materia di gestione della pesca di cui all'articolo 4, paragrafo 1, punto 8, del regolamento n. 1380/2013, secondo il quale «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». Invero, l'applicazione di detto approccio, quanto alla redazione dell'elenco delle zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV, è giustificata, da un lato, dal fatto che l'identificazione di tali zone costituisce parte integrante della loro protezione e, dall'altro, dalla probabile mancanza di dati scientifici sufficienti (o sufficientemente affidabili e credibili) quanto alle caratteristiche degli ecosistemi interessati, da prendere in considerazione per l'identificazione degli EMV. Tale approccio implica che la mancanza di simili dati non escluda che la Commissione, esercitando il suo potere discrezionale in tale settore (v., per analogia, sentenza del 22 giugno 2023, Arysta LifeScience Great Britain/Commissione, C-259/22 P, non pubblicata, EU:C:2023:513, punto 45), qualifichi le zone interessate come probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV, eventualmente prendendo in considerazione elementi relativi alle attività di pesca praticate, al fine di valutare la probabilità dell'esistenza continuativa di EMV.

51 Dall'insieme di tali considerazioni, esposte ai precedenti punti da 31 a 50, risulta che, contrariamente a quanto sostenuto dalle ricorrenti, l'articolo 9, paragrafo 6, del regolamento di base non richiede né una valutazione degli effetti negativi significativi di attrezzi fissi in ciascuna zona notoriamente o probabilmente caratterizzata dalla presenza di EMV inclusa nell'elenco di cui trattasi, né un approccio di gestione della pesca, o addirittura di gestione che comprenda la valutazione delle conseguenze delle misure di protezione degli EMV interessati sulle attività di pesca e sulla vita economica e sociale.

52 Più in particolare, le ricorrenti concentrano i loro argomenti sulla questione se gli «effetti negativi» degli attrezzi

fissi, inclusi i palangari demersali, di cui occorre tener conto in sede di determinazione dell'elenco delle zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV, fossero «significativi» e compromettessero l'integrità dell'ecosistema (v., segnatamente, punti 23 e 24 *supra*). Orbene, a tal riguardo, è già stato constatato al precedente punto 41 che occorre basarsi, al momento della creazione di un elenco degli EMV, sulle caratteristiche degli ecosistemi propriamente detti, compresa la loro fragilità, tenendo conto del rischio di danni connessi agli effetti negativi significativi derivanti, in generale, dall'utilizzo degli attrezzi di fondo. Pertanto, poiché la questione del tipo concreto di attrezzo utilizzato per la pesca, mobile o fisso, non incide sulla designazione di dette zone, l'argomento vertente sulla discriminazione a causa della mancata analisi degli effetti degli attrezzi fissi non può essere accolto.

53 Ancorché le ricorrenti facciano parimenti riferimento al considerando 7 e all'articolo 16, paragrafo 1, del regolamento di base, alla procedura legislativa nonché alle risoluzioni 61/105 e 64/72 adottate dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite e agli orientamenti della FAO del 2008 (v. punto 25 *supra*), è già stato constatato che l'approccio sistematico e teleologico conduceva ad una conclusione diversa da quella proposta da queste ultime. Inoltre, nei limiti in cui le ricorrenti cercano di sviluppare, a partire dai riferimenti summenzionati, argomenti relativi all'assenza di qualsiasi effetto negativo degli attrezzi fissi, tali questioni rientrano nel secondo motivo e saranno analizzate in tale ambito. Del pari, le ricorrenti non possono trarre validi argomenti, vertenti sulla legittimità del regolamento di esecuzione impugnato, a partire dalla proposta iniziale della Commissione con riferimento al regolamento di base.

54 Le ricorrenti sostengono altresì che la dottrina scientifica ha riconosciuto l'assenza di un impatto apprezzabile dei palangari sui fondali marini, contrariamente alle reti da traino. A tal riguardo si devono richiamare, da un lato, le considerazioni svolte dal legislatore, inerenti alla definizione prevista all'articolo 2 del regolamento n. 734/2008, al quale rinvia l'articolo 4 del regolamento di base, secondo cui gli attrezzi fissi possono avere effetti negativi sugli EMV. D'altro lato, come sarà chiarito più dettagliatamente nell'ambito del secondo motivo, è giocoforza constatare che gli elementi di prova prodotti dalle ricorrenti dinanzi al Tribunale non consentono di escludere la possibilità che gli attrezzi fissi possano anch'essi presentare rischi di effetti negativi sugli EMV, in particolare al momento della loro utilizzazione ripetuta e del loro recupero.

55 Infine, nei limiti in cui le ricorrenti affermano, da un lato, che il parere del CIEM del 2021, pur indicando le differenze esistenti tra gli attrezzi da pesca fissi e gli attrezzi mobili, non ha misurato l'intensità della pesca con tali attrezzi fissi (come il palangaro) e quindi l'impatto che essi avrebbero sui fondali marini, occorre constatare che dal metodo utilizzato dal CIEM, nel suo parere del 2021, risulta che quest'ultimo ha espressamente indicato di aver potuto tener conto soltanto dell'intensità della pesca rispetto agli attrezzi mobili, essendo questi gli unici per i quali disponeva delle informazioni pertinenti. Le ricorrenti non contestano, in modo chiaro e circostanziato, l'assenza di informazioni sufficientemente precise sull'intensità della pesca mediante attrezzi fissi. Inoltre, la presa in considerazione di detta intensità della pesca con gli attrezzi mobili aveva come unico scopo quello di valutare la probabilità dell'esistenza di un EMV nelle zone con un indice «debole» di presenza, che poteva già essere danneggiato in modo irreversibile, di modo che il proseguimento delle attività di pesca non fosse tale da causare altri effetti negativi significativi. D'altro lato, per quanto riguarda le affermazioni attinenti alla questione della proporzionalità della misura adottata, esse saranno valutate nell'ambito delle censure pertinenti della seconda parte del presente motivo.

56 Alla luce di quanto precede e fatto salvo quanto constatato ai precedenti punti 29 e 38, *in fine*, e 55, occorre respingere in quanto infondata la prima censura del primo motivo, vertente sulla violazione dell'articolo 9, paragrafo 6, del regolamento di base e del principio di non discriminazione a causa del trattamento identico, in sede di determinazione delle zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV, degli attrezzi da pesca fissi e mobili senza motivo oggettivo.

2) *Sulla seconda censura, vertente sul fatto che il regolamento impugnato non tratta le acque dell'Unione dell'Atlantico nord-orientale in modo uniforme, in violazione del principio generale di uguaglianza e di non discriminazione*

57 Le ricorrenti sostengono, in sostanza, che paradossalmente risulta che, in assenza di informazioni sull'impatto che la pesca con attrezzi di fondo fissi produce sulle ecoregioni delle Azzorre (Portogallo) e del mare del Nord, la Commissione ha deciso di escluderle dalle zone di divieto della pesca con attrezzi di fondo fissi e mobili ad una profondità compresa tra 400 e 800 metri e, per contro, in assenza di informazioni sull'impatto che gli attrezzi fissi hanno sui fondali marini nelle zone situate al largo delle coste della Spagna, del Portogallo continentale, della Francia e dell'Irlanda, la Commissione ha deciso di vietare indistintamente tutti gli attrezzi di fondo, siano essi fissi o mobili. Ciò dimostrerebbe che il divieto di attrezzi di fondo fissi nelle zone delimitate dall'allegato II del regolamento impugnato è contrario al principio generale di uguaglianza o di non discriminazione, poiché i pescherecci con palangari che pescano nel mare del Nord e nelle acque dell'Europa occidentale sarebbero trattati in maniera diversa, mentre nulla giustifica obiettivamente tale disparità di trattamento. Inoltre, l'articolo 2 di detto regolamento di esecuzione e il suo allegato II violano il principio di proporzionalità in quanto le loro disposizioni superano i limiti di quanto è appropriato e necessario per il conseguimento degli obiettivi legittimi, laddove tali disposizioni vietano la pesca con attrezzi fissi senza tener conto del loro impatto sui fondali marini.

58 La Commissione contesta le affermazioni delle ricorrenti.

59 Nel caso di specie, come risulta dalle spiegazioni fornite dalla Commissione nonché dal parere del CIEM del 2021 [titolo «Geographical range» (estensione geografica), pagg. 2 e 12], le ragioni della mancata inclusione nell'elenco di cui trattasi delle zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV negli altri territori, menzionati dalle ricorrenti, non sono legate al fatto che l'impatto della pesca con attrezzi di fondo fissi sulle ecoregioni non sia noto, come esse erroneamente affermano. Per la regione delle Azzorre, da un lato, era rilevante la mancanza di informazioni che consentissero di prevedere l'esistenza certa o probabile di dette zone. Dall'altro lato, come chiarito dalla Commissione, senza che ciò sia contestato, è stata richiesta al CIEM un'analisi supplementare, di modo che possa essere predisposto in futuro un elenco delle zone in questione. Per quanto riguarda le acque della Svezia e della Danimarca, l'elemento decisivo, come si è detto, era l'assenza di qualsiasi pesca (e, più in generale, di autorizzazioni di pesca) nella zona o nelle zone di cui trattasi. Pertanto, non è stato dimostrato che la Commissione abbia trattato situazioni analoghe in modo diverso o che essa abbia trattato situazioni diverse in modo identico, e ciò senza giustificazione oggettiva.

60 In subordine, occorre rilevare che, anche supponendo che la Commissione sia venuta meno al suo obbligo di inserire nell'elenco delle zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV talune zone situate nella regione delle Azzorre o nelle acque della Svezia e della Danimarca, una siffatta omissione non è tale da rendere illegittime le disposizioni del regolamento impugnato che menzionano in tale elenco altre zone dell'Atlantico nord-orientale. Infine, quanto alle affermazioni relative alla violazione del principio di proporzionalità, esse saranno analizzate nell'ambito della parte pertinente del presente motivo.

61 In tali circostanze, occorre respingere in quanto infondata la seconda censura delle ricorrenti, vertente sul fatto che il regolamento impugnato non tratta le acque dell'Unione dell'Atlantico nord-orientale in modo uniforme, in violazione del principio generale di uguaglianza e di non discriminazione.

3) *Sulla terza censura, vertente sul fatto che il regolamento impugnato si basa su una metodologia che chiude zone di superficie molto più estesa nelle acque meridionali che nelle acque settentrionali dell'Atlantico nord-orientale, in violazione del principio di non discriminazione*

62 Le ricorrenti, sostenute dal Regno di Spagna, affermano, in sostanza, che il regolamento impugnato è contrario al principio di non discriminazione in quanto si basa sulla metodologia raccomandata nel parere del CIEM del 2021, secondo la quale le dimensioni dei poligoni variano e sono tanto più grandi quanto più tali poligoni sono situati a sud. Infatti, le zone elencate nell'allegato II di detto regolamento di esecuzione sarebbero basate sull'unità di misura «quadrato C», la cui dimensione dipende, secondo le ricorrenti, dalla latitudine in cui tale «quadrato C» si colloca, e non è quindi uniforme in tutto l'Atlantico nord-orientale. Ciò significherebbe anche che il regolamento impugnato non è conforme al compito affidato alla Commissione dal regolamento di base, vale a dire «garantire condizioni uniformi di esecuzione del presente regolamento per quanto riguarda la determinazione delle zone di pesca esistenti».

63 La Commissione contesta gli argomenti delle ricorrenti.

64 Con le loro affermazioni, le ricorrenti, pur fondandosi sul principio di non discriminazione, contestano, in sostanza, l'adeguatezza della metodologia utilizzata dalla Commissione, cosicché esse si sovrappongono a quelle formulate nell'ambito della seconda censura della seconda parte del presente motivo, che è stata respinta in quanto infondata (v. punti da 80 a 85 *infra*). Di conseguenza, occorre respingere anche le affermazioni delle ricorrenti dedotte nell'ambito della presente censura.

b) Sulla violazione del principio di proporzionalità in quanto l'elenco delle zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV, adottato con il regolamento di esecuzione impugnato, eccederebbe i limiti di quanto appropriato e necessario alla realizzazione degli obiettivi della PCP

65 Le ricorrenti, sostenute dal Regno di Spagna e dalla Comunità autonoma di Galizia, affermano in sostanza che l'articolo 2 e l'allegato II del regolamento impugnato violano il principio di proporzionalità, in quanto stabiliscono un divieto indiscriminato della pesca con attrezzi di fondo, in primo luogo, in assenza di una valutazione d'impatto degli attrezzi fissi, in secondo luogo, secondo una metodologia e informazioni inadeguate per la determinazione delle dimensioni dei «quadrati C», in terzo luogo, incorporando inoltre zone cuscinetto ai «quadrati C» notoriamente o probabilmente caratterizzati dalla presenza di EMV per gli attrezzi fissi, laddove è impossibile che tali attrezzi raggiungano detti EMV, e, in quarto luogo, non prendendo in considerazione l'impatto socioeconomico delle misure adottate sugli operatori economici.

1) *Sulla prima censura, relativa al fatto che, in mancanza di informazioni sull'impatto degli attrezzi fissi sugli EMV, il divieto indiscriminato della pesca mediante utilizzo di attrezzi fissi e mobili nell'elenco delle zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV è manifestamente inadeguato ai fini della realizzazione dell'obiettivo di protezione dei fondali marini*

66 In sostanza, le ricorrenti, sostenute dal Regno di Spagna e dalla Comunità autonoma di Galizia, affermano che l'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento impugnato vieta la pesca con attrezzi mobili e attrezzi fissi, in primo luogo, sulla base di un'analisi dei dati riguardanti esclusivamente gli attrezzi mobili, in quanto tale analisi utilizza un indice «swept-area ratio» (rapporto di area trattata; in prosieguo: il «SAR»), che prende in considerazione solo l'impatto degli attrezzi mobili sul fondo dei «quadrati C», e non quello degli attrezzi fissi (scenario 2 del parere del CIEM del 2021), in secondo luogo, scegliendo la versione più repressiva (scenario 2, opzione 1, dello stesso parere), in modo da includere

«quadrati C» laddove la soglia SAR non è superata e, di conseguenza, l'«effetto negativo significativo» non è certo neppure per quanto riguarda gli attrezzi mobili, che sono molto più «aggressivi» rispetto agli attrezzi fissi. Il regolamento impugnato costituirebbe una misura manifestamente inadeguata e sproporzionata, in ragione della mancata analisi, da parte della Commissione, dell'impatto degli attrezzi da pesca fissi sui fondali marini e, più in particolare, del palangaro, avente un «impatto nullo o trascurabile», in sede di determinazione delle zone di pesca ad essi vietate.

67 La Commissione ha presentato le sue osservazioni al riguardo nell'ambito della prima parte del presente motivo.

68 In primo luogo, laddove le ricorrenti sostengono che il regolamento impugnato «vieta» la pesca con attrezzi mobili e attrezzi fissi, occorre constatare che si tratta di una censura irricevibile (v. punto 21 *supra*).

69 In secondo luogo, per quanto riguarda le affermazioni riguardanti l'asserito carattere manifestamente inadeguato e sproporzionato della misura di cui trattasi, da una giurisprudenza costante risulta che il principio di proporzionalità, al quale rinvia il regolamento n. 1380/2013, a sua volta menzionato nel regolamento di base, è parte integrante dei principi generali del diritto dell'Unione ed esige che gli strumenti istituiti da una disposizione di diritto dell'Unione siano idonei a realizzare i legittimi obiettivi perseguiti dalla normativa di cui trattasi e non vadano oltre quanto è necessario per raggiungerli (v., in tal senso, sentenza dell'8 giugno 2010, Vodafone e a., C-58/08, EU:C:2010:321, punto 51 e giurisprudenza citata).

70 A questo proposito, si deve altresì ricordare che il principio di proporzionalità richiede che gli atti delle istituzioni dell'Unione non superino i limiti di quanto idoneo e necessario al conseguimento degli scopi legittimi perseguiti dalla normativa di cui trattasi (v. sentenza dell'11 gennaio 2017, Spagna/Consiglio, C-128/15, EU:C:2017:3, punto 71 e giurisprudenza citata). Secondo costante giurisprudenza, per soddisfare l'esame della proporzionalità, una misura deve essere idonea a contribuire all'obiettivo perseguito e non necessariamente a raggiungerlo da sola (sentenza del 13 giugno 2018, Deutscher Naturschutzring, C-683/16, EU:C:2018:433, punto 49 e giurisprudenza citata).

71 In proposito, come risulta dalla tabella 1 del parere del CIEM del 2021, quest'ultimo ha previsto quattro modi diversi di delimitare zone contenenti EMV (secondo lo scenario e l'opzione pertinenti), nella prima colonna della tabella, nonché le implicazioni sulla loro gestione, nella sua seconda colonna. Da tali elementi del parere del CIEM del 2021, nonché dalle spiegazioni che li accompagnano, risulta che il livello di attività di pesca non è stato preso in considerazione nell'ambito di un approccio di gestione della pesca o di ponderazione degli interessi concorrenti, ma piuttosto al fine di valutare la probabilità dell'esistenza di un EMV nelle zone con un indice «debole» di presenza, che poteva già essere danneggiato in modo irreversibile, di modo che la prosecuzione delle attività di pesca non fosse tale da causare altri effetti negativi significativi. In particolare, dal parere del CIEM del 2021 risulta che lo scenario 2 teneva conto delle SAR stabilite sulla base di dati empirici, per il livello di attività di pesca, legati agli effetti negativi significativi e che, pertanto, consentivano di valutare gli effetti della pesca sulla presenza o sull'assenza di EMV. Come spiegato al precedente punto 50, un siffatto approccio non può essere escluso nell'ambito dell'applicazione del principio di precauzione.

72 Anche tenendo conto della seconda colonna della tabella 1 del parere del CIEM del 2021, relativa all'opzione 1 dello scenario 2 e vertente sulle «[i]mplicazioni per la gestione», non emerge una logica diversa. Infatti, si fa ivi riferimento al fatto che tale opzione «accorda priorità alla protezione degli EMV quando la loro presenza è “certa” o “probabile”» e include «i quadrati C a basso indice di EMV in cui anche l'attività di pesca è bassa e gli effetti negativi significativi (SAI) dovuti alle attività di pesca del passato sono meno probabili». Nel complesso, queste prove indicano un approccio legato alle caratteristiche delle zone interessate. In ogni caso, la parte finale di tale descrizione delle implicazioni per la gestione, secondo la quale «ciò offre una protezione dell'EMV a basso costo per il pescatore e una protezione massima degli EMV nell'impronta della pesca», costituisce semplicemente una valutazione degli effetti di detto scenario quanto alla protezione degli EMV e al suo impatto sulla pesca, che non è stata tuttavia utilizzata come fattore aggiuntivo nella determinazione delle zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV in aggiunta agli elementi indicati alla pagina 5 del parere del CIEM del 2021, che coincidono con gli altri fattori indicati al precedente punto 40 e alla prima colonna della tabella 1, di cui alla pagina 6 di tale parere.

73 Per quanto riguarda l'affermazione delle ricorrenti, secondo cui la Commissione avrebbe tenuto conto dell'opzione «più repressiva», nel senso che, a differenza di un'opzione che, a loro avviso, «attribui[va] la priorità alla protezione degli EMV tenendo conto dell'impatto delle attività di pesca su questi ultimi» (opzione 2 dello scenario 2 nel parere del CIEM del 2021), essa ha scelto uno scenario «che attribui[va] la priorità alla protezione degli EMV indipendentemente dall'attività di pesca» (opzione 1 dello scenario 2 del medesimo parere), essa va respinta in quanto la Commissione, redigendo l'elenco delle zone di cui trattasi, conformemente all'articolo 9, paragrafo 6, del regolamento di base, non poteva procedere, nell'ambito delle competenze che le erano attribuite per adottare un regolamento di esecuzione, a un qualsivoglia bilanciamento tra la protezione degli EMV e altri obiettivi della PCP. Pertanto, la critica delle ricorrenti quanto alla scelta dell'opzione «più repressiva», nel contesto dell'utilizzo dell'indice SAR, non è fondata e l'approccio adottato dalla Commissione non può neppure essere considerato, sulla base della censura summenzionata, contrario alla giurisprudenza richiamata ai precedenti punti 69 e 70. Più in particolare, occorre constatare che detta opzione 1 dello scenario 2, che figura nel parere del CIEM del 2021 e che è stata successivamente adottata dalla Commissione nel regolamento di esecuzione impugnato, non è fondata su una ponderazione tra la protezione degli EMV e altri obiettivi della PCP o ancora su un approccio di gestione della pesca che potrebbe, per di più, essere definito come il «più

repressivo», in particolare rispetto all'opzione 2 dello scenario 2, designata come opzione che «tiene conto dell'impatto delle attività di pesca sugli [EMV]». (v., altresì, punto 55 *supra*).

74 Pertanto, le ricorrenti non sono legittimate, nel caso di specie, a criticare la Commissione sostenendo che le misure in questione erano manifestamente inadeguate e sproporzionate, a causa della totale assenza di presa in considerazione e di analisi, da parte di quest'ultima, dell'impatto degli attrezzi da pesca fissi sui fondali marini nella determinazione delle zone di pesca vietate proprio a tali attrezzi fissi in generale e al palangaro in particolare, scegliendo la versione «più repressiva» tra le opzioni proposte dal CIEM nel suo parere del 2021.

75 In tali circostanze, occorre respingere in quanto infondata la prima censura della presente parte del primo motivo.

2) *Sulla seconda censura, vertente sul fatto che la concezione dei poligoni elencati nell'allegato II del regolamento impugnato si basa su una metodologia manifestamente inadeguata alla luce delle informazioni disponibili*

76 Le ricorrenti, sostenute dal Regno di Spagna e dalla Comunità autonoma di Galizia, affermano che il parere del CIEM del 2021 ha utilizzato le informazioni della propria banca dati per la delimitazione dei «quadrati C». Tuttavia, la Commissione sarebbe stata informata dall'Istituto Español de Oceanografía (IEO, Istituto spagnolo di oceanografia), prima dell'adozione del regolamento di esecuzione impugnato, che talune informazioni di cui disponevano gli Stati membri consentivano di definire i «quadrati C» in modo molto più preciso, sulla base di tecniche di raccolta dati e di modelli di distribuzione a scale più piccole e ad una risoluzione più elevata. Secondo l'IEO, la Commissione era a conoscenza di queste informazioni grazie ai progetti da lei cofinanziati, come i progetti Indemares e Intemares.

77 Tuttavia, la Commissione avrebbe ignorato tali informazioni nel delimitare le zone nell'allegato II del regolamento di esecuzione impugnato, cosicché gli Stati membri non hanno potuto completare le zone che sono state oggetto di mappatura del CIEM con le proprie informazioni. Pertanto, essa non avrebbe utilizzato le migliori informazioni disponibili, come richiesto dall'articolo 9, paragrafo 6, del regolamento di base. Tale omissione è, secondo le ricorrenti, incompatibile con la realizzazione dell'obiettivo di protezione di tali ecosistemi e, in ogni caso, «sproporzionato per la realizzazione dell'obiettivo di una pesca sostenibile» previsto dal regolamento di base e dalla PCP stessa. A loro avviso, il fatto che gli Stati membri utilizzino il metodo dei «quadrati C» per fornire informazioni sulle attività di pesca non è in contraddizione con il fatto che tale metodo sia manifestamente inidoneo a definire le zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV.

78 Secondo le ricorrenti, contrariamente a quanto afferma la Commissione, l'Organizzazione della pesca nell'Atlantico nord-occidentale (NAFO) non utilizza tale metodo, ma ricorre alla stima di densità designata come metodo «Kernel» [Durán Muñoz, P., «Cold-water corals and deep-sea sponges by-catch mitigation: dealing with groundfish survey data in the management of the Northwest Atlantic Ocean high seas fisheries» (Attenuazione delle catture accessorie di coralli d'acqua fredda e spugne dei grandi fondali: trattamento dei dati relativi all'indagine sui pesci di fondo nella gestione della pesca d'altura nell'Oceano Atlantico nord-occidentale), *Marine Policy*, vol. 116, 2020].

79 La Commissione contesta le affermazioni delle ricorrenti.

80 Per quanto riguarda le critiche delle ricorrenti relative alla metodologia basata sull'unità «quadrato C», le cui limitazioni condurrebbero, secondo le loro affermazioni, ad un approccio incompatibile con la realizzazione dell'obiettivo di protezione degli EMV e, in ogni caso, sproporzionato per la realizzazione dell'obiettivo di pesca sostenibile previsto dal regolamento di base e dalla PCP (v. punto 77 *supra*), occorre osservare in via preliminare che l'articolo 9 del regolamento di base (compresi gli orientamenti della FAO, ai quali esso rinvia) non contiene norme specifiche relative alla metodologia concreta da utilizzare nella predisposizione dell'elenco delle zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV, in particolare per quanto riguarda il reticolo tecnico o il sistema di coordinate da utilizzare come parametro di riferimento cartografico, e si deve quindi ritenere che questi ultimi rientrino nel margine di discrezionalità di cui la Commissione gode quanto all'applicazione dei criteri per la redazione dell'elenco di dette zone (v. punto 50 *supra*). In un simile contesto, al fine di poter efficacemente perseguire l'obiettivo assegnatole e in considerazione delle valutazioni tecniche complesse che deve operare, alla Commissione deve essere riconosciuto un ampio potere di valutazione (v., per analogia, sentenza del 19 gennaio 2012, Xeda International e Pace International/Commissione, T-71/10, non pubblicata, EU:T:2012:18, punto 69 e giurisprudenza citata). Tenuto conto di tali elementi, solo il carattere manifestamente inidoneo di una misura adottata in tale settore, in relazione allo scopo che la Commissione intende perseguire, può inficiare la legittimità di una simile misura nell'ambito dell'esame, da parte del Tribunale, del rispetto del principio di proporzionalità (v., per analogia, sentenza del 9 settembre 2020, Slovenia/Commissione, T-626/17, EU:T:2020:402, punto 173).

81 È alla luce di tali considerazioni, nonché di quelle ricordate ai precedenti punti 69 e 70, che occorre esaminare gli argomenti delle ricorrenti.

82 In primo luogo, il CIEM ha spiegato nel suo parere del 2021 che, in sostanza, l'approccio in questione, vale a dire l'utilizzo del sistema dei «quadrati C» di una risoluzione di 0.05 gradi di longitudine [per] 0.05 gradi di latitudine [circa 15 km² (3 km × 5 km) a una latitudine di 60 gradi Nord], costituiva una scala pratica per raccogliere, esaminare e valutare i dati relativi alle attività di pesca nell'ambiente marino. Esso ha fatto riferimento, in tale contesto, ai dati di batimetria della rete europea di osservazioni di dati marittimi (EMODnet) modellizzati nonché ai lavori della NAFO, sottolineando effettivamente talune imprecisioni o carenze derivanti dall'utilizzo della metodologia dei «quadrati C». Su tale punto,

tuttavia, il CIEM ha concluso che alcune variazioni discutibili risultanti dall'utilizzo della metodologia in questione, «non [potevano] essere risolte con i dati disponibili e [richiedevano] modifiche fondamentali della richiesta di dati del VMS del CIEM [o] dell'analisi su scala precisa da parte dei vari Stati membri dell'Unione».

83 In secondo luogo, mentre è vero che le ricorrenti e il Regno di Spagna sostengono, con particolare riferimento all'IEO (v. punto 76 *supra*), che erano accessibili informazioni più precise, principalmente provenienti dai progetti Indemares e Intemares, tali elementi non sono sufficienti per ritenere che la Commissione abbia manifestamente ecceduto il suo potere discrezionale utilizzando la metodologia del «quadrato C», vale a dire quella presa in considerazione dal CIEM nel suo parere del 2021, o che essa non si sia avvalsa delle migliori informazioni scientifiche e tecniche disponibili. Invero, la Commissione si basa, nella sua argomentazione, non solo sul fatto che essa era costretta ad utilizzare i dati disponibili, costituiti mediante detta metodologia, ma sostiene altresì che il suo approccio prendeva in considerazione le caratteristiche della pesca di fondo nonché la necessità di garantire un'applicazione uniforme del regolamento di base. A tal riguardo, essa ha fatto riferimento al metodo fondato sui «quadrati C», utilizzato sia dagli Stati membri per individuare le attività di pesca, sia da organizzazioni quali la Commissione per la pesca nell'Atlantico nord-orientale (NEAFC), di cui l'Unione è membro, per delimitare divieti di pesca legati agli EMV, simili a quello stabilito dal regolamento di base. Inoltre, le ricorrenti e il Regno di Spagna non indicano alternative efficaci e realistiche, alla luce della necessità di armonizzare gli approcci degli Stati membri e di attuare in modo uniforme l'articolo 9, paragrafo 6, del citato regolamento.

84 Non risulta neppure dal riferimento all'IEO (v. punto 76 *supra*) e dalle affermazioni ad esso relative (v. punto 77 *supra*) che gli altri dati presentati sarebbero più precisi per tutti gli spazi marittimi pertinenti, presi in considerazione dal CIEM nel suo parere del 2021 e dalla Commissione nel regolamento di esecuzione impugnato, in particolare alla data di adozione di quest'ultimo, o ancora che uno o più dati concreti, utilizzati dal CIEM e dalla Commissione, potrebbero essere considerati tali da rendere il metodo utilizzato manifestamente inadeguato sulla base delle informazioni fornite dalle ricorrenti e dal Regno di Spagna o in ragione della possibilità di utilizzare altri metodi, quali il «metodo Kernel», menzionato come metodo di stima di densità, metodo quantitativo che consente di determinare la distribuzione e l'estensione di zone che ospitano EMV e che sarebbe utilizzato dalla NAFO (v. punto 78 *supra*). Occorre rilevare inoltre che il CIEM si è basato, in particolare, nel suo parere del 2021, su dati di batimetria tratti dalla banca dati dell'EMODnet, che sono raccolti con l'aiuto di un numero rilevante di parti interessate. Peraltro, come sottolineato dalla Commissione in udienza, senza essere contraddetta dalle ricorrenti o dal Regno di Spagna, benché l'articolo 9, paragrafo 6, del regolamento di base prevedesse che gli Stati membri potessero elaborare un elenco delle zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV sul quale la Commissione poteva basarsi (oltre che sul parere del CIEM), il Regno di Spagna non ha proposto alla Commissione un siffatto elenco.

85 Pertanto, da tali affermazioni non risulta che la Commissione abbia utilizzato, con il metodo dei «quadrati C», una metodologia manifestamente inadeguata alla luce delle informazioni disponibili, né che il suo approccio sia sproporzionato rispetto all'obiettivo perseguito. Pertanto, occorre respingere la seconda censura delle ricorrenti in quanto infondata.

3) *Sulla terza censura, vertente sul fatto che la progettazione dei poligoni elencati nell'allegato II del regolamento di esecuzione impugnato, che includono zone cuscinetto, è sproporzionata e manifestamente inadeguata ai fini della realizzazione dell'obiettivo di protezione dei fondali marini*

86 Le ricorrenti, sostenute dal Regno di Spagna e dalla Comunità autonoma di Galizia, affermano, riferendosi in sostanza alle zone cuscinetto, che la metodologia utilizzata dalla Commissione per delimitare le dimensioni dei «quadrati C» in quanto parte di un sistema di quadrati dipendenti dall'identificazione di un EMV in un determinato punto, è manifestamente erranea e sproporzionata quando è applicata agli attrezzi fissi e non avrebbe alcun fondamento tecnico o scientifico. Esse sottolineano che l'approccio, adottato dal CIEM nel suo parere del 2021, secondo cui, in sostanza, la posizione degli attrezzi da pesca mobili (reti e attrezzi) può differire considerevolmente da quella della nave (v. *infra*, punto 90), sarebbe idoneo a garantire la protezione degli habitat di EMV in ciascun «quadrato C», tenuto conto dello spostamento incontrollato delle reti degli attrezzi mobili quando vengono spostati dalla nave. Per contro, tale ragionamento sarebbe privo di logica nel caso degli attrezzi fissi in quanto essi sono calati in un punto preciso dell'ambiente acquatico e il loro spostamento non è significativo. A loro avviso, è «del tutto impossibile che le attività di pesca con attrezzi fissi nelle zone cuscinetto possano entrare in contatto con [EMV]».

87 Le ricorrenti aggiungono che il vicepresidente del consiglio consultivo del CIEM, nello spiegare al Parlamento la relazione utilizzata dalla Commissione a titolo di informazione scientifica a sostegno del regolamento di esecuzione impugnato, ha sottolineato che «l'analisi e i poligoni che sono stati selezionati sono stati scelti sulla base di attrezzi [mobili] e non di attrezzi fissi».

88 Il regolamento impugnato non ne tiene conto, secondo le ricorrenti, e imporrebbe quindi, nel contesto delle zone cuscinetto, una restrizione della pesca con attrezzi fissi che, lungi dall'essere la misura più idonea alla realizzazione dell'obiettivo di protezione degli EMV, sarebbe estremamente restrittiva e ingiustificata, mettendo a repentaglio la redditività della pesca con tali attrezzi. Il fatto che il legislatore dell'Unione abbia istituito una «zona di sicurezza» all'articolo 9, paragrafo 2, del regolamento di base non confermerebbe la posizione della Commissione. Pertanto, la Commissione avrebbe adottato l'articolo 2 e l'allegato II del regolamento di esecuzione impugnato, in sostanza, in

violazione del principio di proporzionalità, superando i limiti di ciò che è idoneo e necessario al conseguimento degli obiettivi legittimi della PCP.

89 La Commissione contesta le affermazioni delle ricorrenti.

90 In via preliminare occorre rilevare che, per quanto riguarda le zone cuscinetto contigue ai «quadrati C» chiusi, il parere del CIEM del 2021 precisa quanto segue:

«I moderni sistemi di navigazione forniscono una localizzazione molto precisa dei pescherecci in mare. Tuttavia, se la pesca è effettuata a profondità comprese tra 400 e 800 metri, l'ubicazione dell'attrezzo da pesca può differire sensibilmente da quella della nave. Il CIEM ritiene che un cuscinetto della metà di un quadrato C intorno a ciascun quadrato C sia idoneo a garantire la protezione degli habitat di EMV ripartiti sui bordi del quadrato C. La scelta di un cuscinetto di mezzo quadrato C invece di un'altra distanza è stata effettuata principalmente per la sua facilità di attuazione (CIEM, 2020b). In precedenza, il CIEM aveva raccomandato (CIEM 2013) (...) per gli EMV presenti sui fondali marini, piatti o meno, un'area cuscinetto di circa due (inferiore a 500 m di profondità) o tre volte (superiore a 500 m di profondità) la profondità locale (...). Tenuto conto della complessità dell'applicazione di tale raccomandazione nel parere attuale, il CIEM ha optato per un cuscinetto di mezzo quadrato C intorno a ciascun quadrato C».

91 Per quanto riguarda le critiche delle ricorrenti relative all'istituzione di «buffer zone» (zone di protezione), consistenti in sostanza nell'aggiunta di un «mezzo quadrato C» ai «quadrati C» già protetti, contenenti EMV, occorre constatare che l'istituzione di zone di protezione era necessaria al fine di garantire l'effetto utile dell'articolo 9, paragrafi 6 e 9, del regolamento di base e la protezione efficace degli EMV perseguita mediante l'applicazione combinata di tali disposizioni.

92 Infatti, alla luce delle spiegazioni pertinenti contenute nel parere del CIEM del 2021 (v. punto 90 *supra*), l'istituzione di tali zone cuscinetto tende a garantire, conformemente al principio di precauzione, la protezione degli habitat di EMV che potrebbero essere adiacenti ai «quadrati C» e potrebbero quindi essere minacciati dalle attività di pesca delle navi che si trovino in prossimità di detti «quadrati C», a causa della probabile differenza tra la posizione del peschereccio e quella dell'attrezzo da pesca, potenzialmente significativa, alla luce delle profondità pertinenti (tra 400 e 800 metri).

93 Di conseguenza, sebbene tali zone cuscinetto non contengano indicatori di EMV e non possano quindi ospitare EMV, secondo i dati accessibili dal CIEM e dalla Commissione, la loro istituzione, in quanto parte essenziale delle zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV, è conforme agli obiettivi della protezione di detti EMV, perseguiti dall'articolo 9 del regolamento di base, ed è necessaria per l'attuazione efficace e uniforme di quest'ultimo (v., per analogia, sentenza dell'8 giugno 2010, Vodafone e a., C-58/08, EU:C:2010:321, punto 51 e giurisprudenza citata). Pertanto, la censura delle ricorrenti, secondo la quale l'inclusione delle zone cuscinetto nelle zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV, stabilite dal regolamento di esecuzione impugnato, sarebbe una misura manifestamente inidonea a proteggere i fondali marini e sproporzionata (v. punto 86 *supra*), non può essere accolta, al pari delle affermazioni di ordine socioeconomico, legate alla redditività delle attività di pesca con gli attrezzi fissi (v. punto 88 *supra*), che non sono prese in considerazione in questa fase dell'analisi.

94 Inoltre, dato che la protezione degli EMV di cui all'articolo 9 del regolamento di base attiene al rischio legato alla pesca con attrezzi di fondo in generale, il fatto che il rischio summenzionato sia generato soprattutto dagli attrezzi mobili non è tale da escludere o limitare la possibilità, per la Commissione, di istituire tali zone nell'ambito dell'esercizio della sua competenza. In tale logica è parimenti inconferente, per quanto riguarda la delimitazione stessa delle zone cuscinetto, la questione se fosse possibile concedere l'«autorizzazione alla pesca» con attrezzi fissi nelle zone cuscinetto, misura sostenuta dalle ricorrenti nelle loro memorie dinanzi al Tribunale. In ogni caso, come risulta dai seguenti punti 149 e 151, non si può escludere che, a causa delle correnti d'acqua o dei movimenti laterali al momento del loro recupero, gli attrezzi fissi possano spostarsi (o addirittura perdersi) accidentalmente, in modo tale da causare danni agli EMV.

95 Per quanto attiene alla censura delle ricorrenti relativa alla violazione del principio di proporzionalità a causa dell'estensione delle zone cuscinetto (v. punto 88 *supra*), occorre inoltre osservare che, tenuto conto del carattere essenzialmente tecnico degli elementi della metodologia seguita dalla Commissione, il controllo del Tribunale si limita, conformemente alla giurisprudenza ricordata al precedente punto 80, ad un esame del carattere manifestamente sproporzionato delle dimensioni di tali zone rispetto all'obiettivo della loro istituzione, che è connesso alla prevenzione del rischio probabile summenzionato, il quale è a sua volta connesso alla pesca con attrezzi di fondo in generale. Tuttavia, le ricorrenti non sono riuscite a dimostrare detto carattere manifestamente sproporzionato delle dimensioni delle zone di cui trattasi.

96 Infatti, le ricorrenti non hanno fornito elementi concreti e circostanziati a partire dai quali sia possibile dedurre che l'approccio, relativo all'opzione consistente nell'aggiungere una zona cuscinetto di un «mezzo quadrato C» intorno a ciascun «quadrato C», basato sulla differenza, potenzialmente significativa, tra la posizione della nave e quella dell'attrezzo da pesca, durante la pesca effettuata a profondità comprese tra 400 e 800 metri, fosse manifestamente sproporzionato. Se è vero che i calcoli relativi alle dimensioni delle zone cuscinetto effettuati dall'Organisation des pêcheurs de Bretagne (Organizzazione dei pescatori della Bretagna), prodotti dalle ricorrenti, nonché i dati elaborati dalle parti in risposta ad un quesito posto dal Tribunale nel corso dell'udienza, dimostrano l'ampiezza significativa delle zone

cuscinetto, questo non è un elemento atto a modificare le analisi che precedono.

97 Inoltre, nei limiti in cui le affermazioni delle ricorrenti, ricordate all'inizio del precedente punto 86, potrebbero eventualmente essere interpretate nel senso che esse riguardano anche la chiusura delle zone asseritamente prive di EMV, racchiuse tra «quadrati C» contenenti EMV, occorre rilevare, da un lato, che le spiegazioni fornite dal CIEM nel parere del 2021 vertono sul fatto che era poco probabile che taluni pescherecci fossero in grado di pescare efficacemente in zone molto piccole senza rischio di avere un impatto su zone chiuse adiacenti e che occorreva evitare il rischio di danneggiamento delle zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV in ragione di attività di pesca effettuate nelle zone adiacenti (v. parere del CIEM del 2021, pag. 16). Pertanto, tali considerazioni sono analoghe a quelle già analizzate nel contesto delle zone cuscinetto di un «mezzo quadrato C» e rientrano nell'obiettivo di garantire un effetto utile in relazione alla protezione delle zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV.

98 Dall'altro lato, dal parere del CIEM del 2021 risulta altresì che le enclave di cui trattasi «potevano più facilmente contenere EMV rispetto ad altre zone prive di dati, poiché erano circondate da zone (quadrati C) con EMV». Ne è stato dedotto che esse potevano semplicemente presentare una mancanza di dati rispetto agli EMV presenti. Una siffatta spiegazione quanto alle ragioni della chiusura di tali zone è sufficiente alla luce del principio di precauzione, tenendo conto, al contempo, del margine di discrezionalità che la Commissione aveva in tale settore (v. punto 50 *supra*).

99 Alla luce di quanto precede, non è dimostrato che la Commissione abbia agito in modo manifestamente inadeguato e abbia violato il principio di proporzionalità nella concezione dei poligoni elencati nell'allegato II del regolamento di esecuzione impugnato, che includono zone cuscinetto. In tali circostanze, occorre respingere la terza censura delle ricorrenti.

4) *Sulla quarta censura, relativa al fatto che la mancata presa in considerazione dell'impatto economico e sociale nella delimitazione delle zone elencate nell'allegato II del regolamento impugnato è contraria al principio di proporzionalità e alla PCP*

100 Le ricorrenti, sostenute dal Regno di Spagna e dalla Comunità autonoma di Galizia, affermano che la conservazione delle risorse biologiche marine nell'ambito della PCP è una competenza esclusiva dell'Unione in forza dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera d), TFUE. Secondo le ricorrenti, il regolamento n. 1380/2013 include nel suo ambito di applicazione la conservazione delle risorse biologiche marine e la gestione delle attività di pesca e delle flotte che sfruttano tali risorse. Esse sostengono altresì che l'articolo 2, paragrafo 1, di detto regolamento prevede che la PCP garantisca che attività di pesca siano sostenibili dal punto di vista ambientale a lungo termine e siano inoltre gestite «in modo coerente con gli obiettivi consistenti nel conseguire vantaggi a livello economico, sociale e occupazionale e nel contribuire alla disponibilità dell'approvvigionamento alimentare». Di conseguenza, conformemente alla PCP, secondo le ricorrenti, sia il regolamento di base sia il regolamento impugnato devono prevedere misure che contribuiscano alla gestione delle attività di pesca in modo sostenibile dal punto di vista ambientale e in modo coerente con il conseguimento di vantaggi a livello economico, sociale e occupazionale.

101 Nella fattispecie, secondo le ricorrenti, la Commissione non ha preso in considerazione alcun tipo di informazione economica o sociale per redigere l'elenco delle zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV. A loro avviso, la Commissione trascura del tutto l'impatto concreto che i divieti imposti dal regolamento impugnato avranno sul volume delle catture, sul fatturato, sulla redditività, sulla sostenibilità e sull'occupazione delle imprese interessate. In mancanza di una siffatta analisi, la Commissione non era in grado di valutare quali misure avrebbero potuto essere meno restrittive e quindi più adeguate e proporzionate ai fini della realizzazione degli obiettivi di protezione dei fondali marini. Così facendo, la Commissione avrebbe ecceduto i limiti imposti al suo potere discrezionale. Infatti, in primo luogo, secondo le ricorrenti, nessuno degli approcci proposti dal CIEM contiene considerazioni economiche o socioeconomiche concrete riguardanti l'impatto sull'attività di pesca dei divieti applicati. In secondo luogo, la Commissione non avrebbe neppure raccolto informazioni di natura economica o sociale o relative all'impiego attraverso canali diversi dal CIEM e non avrebbe consultato al riguardo il settore interessato. Di conseguenza, secondo le ricorrenti, la Commissione non ha potuto valutare se la misura adottata fosse proporzionata e meno restrittiva ai fini della realizzazione degli obiettivi perseguiti, né ha potuto valutarne la conformità all'articolo 6, paragrafo 2, del regolamento n. 1380/2013.

102 La Commissione contesta le affermazioni delle ricorrenti e ritiene che ad esse debba fornirsi una risposta congiunta, unitamente ad altre affermazioni relative alla violazione del principio di proporzionalità, nell'ambito del secondo motivo.

103 Come già constatato ai precedenti punti da 31 a 51, l'articolo 9, paragrafo 6, del regolamento di base non richiede né una valutazione degli effetti negativi significativi di attrezzi fissi in ciascuna zona notoriamente o probabilmente caratterizzata dalla presenza di EMV, di cui all'elenco in questione, né un approccio di gestione, o addirittura di gestione comprendente la valutazione delle conseguenze delle misure di protezione degli EMV sulle attività di pesca e sulla vita economica e sociale. Quanto agli argomenti delle ricorrenti riguardanti il regolamento di base (v. punto 100 *supra*), tali questioni saranno valutate nell'ambito del secondo motivo.

104 Con tale riserva, occorre respingere in quanto infondata la quarta censura delle ricorrenti, vertente sul fatto che la mancata presa in considerazione dell'impatto economico e sociale nella delimitazione delle zone elencate nell'allegato II del regolamento impugnato sarebbe contraria al principio di proporzionalità e alla PCP e occorre pertanto respingere *in*

toto il primo motivo.

2. Sul secondo motivo, vertente sull'eccezione di illegittimità dell'articolo 9, paragrafi 6 e 9, del regolamento di base, a causa di un erroneo rinvio ad atti di esecuzione per stabilire condizioni uniformi di esecuzione e in ragione del fatto che tali disposizioni sarebbero contrarie al principio di proporzionalità e violerebbero le norme della PCP

a) Considerazioni preliminari sull'eccezione di illegittimità

105 Nell'ambito del secondo motivo, le ricorrenti sollevano un'eccezione di illegittimità del regolamento di base nell'ipotesi in cui il primo motivo non sia accolto. Questo motivo è articolato in due parti. La prima parte riguarda l'articolo 9, paragrafo 6, del regolamento di base, in quanto il suo rinvio a un atto di esecuzione per integrare elementi essenziali da esso previsti violerebbe l'articolo 291, paragrafo 2, TFUE. La seconda parte verte sul fatto che il divieto indiscriminato della pesca con attrezzi di fondo nelle zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV, stabilito dall'articolo 9, paragrafo 9 del medesimo regolamento, violerebbe le norme della PCP e il principio di proporzionalità.

106 Sussisterebbe un nesso tra il regolamento impugnato e la norma di cui si eccepisce l'illegittimità. Da un lato, la Commissione avrebbe adottato detto regolamento di esecuzione al fine di attuare l'articolo 9 del regolamento di base, e più in particolare il suo paragrafo 6, che le affida il compito di redigere l'elenco delle zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV. Dall'altro, l'inclusione in detto elenco, conformemente all'articolo 9, paragrafo 9, di tale regolamento, implica il divieto di pesca con attrezzi di fondo nella zona interessata.

107 La Commissione, sostenuta dal Consiglio e dal Parlamento, ritiene che il secondo motivo sia irricevibile laddove solleva un'eccezione di illegittimità, ai sensi dell'articolo 277 TFUE, nei confronti dell'articolo 9, paragrafo 9, del regolamento di base. Orbene, in sostanza, l'articolo 2 del regolamento impugnato sarebbe fondato unicamente sull'articolo 9, paragrafo 6, del regolamento di base.

108 Dalla giurisprudenza risulta che l'articolo 277 TFUE non ha lo scopo di consentire ad una parte di contestare l'applicabilità di qualsiasi atto di portata generale a sostegno di qualsiasi ricorso. L'atto di cui si eccepisce l'illegittimità dev'essere applicabile, direttamente o indirettamente, alla fattispecie controversa (sentenza del 13 luglio 1966, Italia/Consiglio e Commissione, 32/65, EU:C:1966:42, pag. 594; v. inoltre sentenza del 16 marzo 2023, Commissione/Calhau Correia de Paiva, C-511/21 P, EU:C:2023:208, punto 45 e giurisprudenza citata).

109 Peraltro, sussiste un nesso giuridico diretto tra l'atto impugnato e l'atto generale in questione, di cui si eccepisce l'illegittimità, in particolare quando l'atto generale costituisce la base giuridica della misura, individuale o regolamentare, direttamente impugnata (v. sentenza del 17 dicembre 2020, BP/FRA, C-601/19 P, non pubblicata, EU:C:2020:1048, punto 29, per quanto riguarda le misure individuali).

110 Nel caso di specie, si deve rilevare che è pacifico che l'articolo 9, paragrafo 6, del regolamento di base costituisce la base giuridica dell'articolo 2 del regolamento impugnato, che vi fa riferimento nel suo preambolo, il che rende ricevibile l'eccezione di illegittimità nei confronti di detta disposizione, conformemente alla giurisprudenza citata ai precedenti punti 108 e 109.

111 Per contro, per quanto riguarda l'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione nonché dal Consiglio e dal Parlamento, quanto all'eccezione di illegittimità dell'articolo 9, paragrafo 9, del regolamento di base, il Tribunale ritiene opportuno valutare la fondatezza di detta eccezione senza esaminare la questione della sua ricevibilità.

b) Sulla prima parte del secondo motivo, vertente sulla violazione dell'articolo 291, paragrafo 2, TFUE, in quanto l'articolo 9, paragrafo 6, del regolamento di base rinvierebbe a un atto di esecuzione per integrare i suoi elementi essenziali

112 Le ricorrenti sostengono, in sostanza, che affinché l'attribuzione alla Commissione di un potere di esecuzione sia compatibile con l'articolo 291, paragrafo 2, TFUE, detto potere di esecuzione deve creare condizioni uniformi di esecuzione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione e non deve lasciare alcun margine di discrezionalità alla Commissione nella loro esecuzione.

113 Nella fattispecie, secondo le ricorrenti, l'elenco delle zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV, adottato dalla Commissione, derivava da una scelta operata dall'istituzione sulla base degli scenari che le sono stati prospettati dal CIEM e che erano fondati su variabili del CIEM che consentivano l'adozione di combinazioni multiple e alternative. Queste ultime offrivano livelli diversi di protezione degli EMV e di incidenza sulle attività di pesca. Pertanto, la Commissione non si sarebbe limitata a garantire l'esecuzione uniforme del regolamento di base, ma avrebbe effettuato un esercizio di valutazione e di scelta bilanciando interessi divergenti nell'adottare l'elenco di dette zone, sulla base dell'opzione 1 dello scenario 2 prospettata dal CIEM. Inoltre essa avrebbe deciso, discrezionalmente, di escludere dall'ambito di applicazione le acque del Mare del Nord e delle Azzorre. Di conseguenza, tale elenco costituisce una scelta politica che avrebbe dovuto essere lasciata al legislatore dell'Unione.

114 Secondo le ricorrenti, l'articolo 9, paragrafi 6 e 9, del regolamento di base non può rinviare a un atto di esecuzione o a un atto delegato per stabilire l'elenco delle zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV, dal momento che tale elenco non stabilisce condizioni uniformi di esecuzione e mira, inoltre, a integrare o modificare elementi essenziali. Nella replica le ricorrenti sostengono che, contrariamente a quanto affermato dalla Commissione, il potere di esecuzione conferitole dall'articolo 9, paragrafo 6, del regolamento di base viola l'articolo 291, paragrafo 2,

TFUE, in quanto non garantisce che il divieto di pesca con tutti gli attrezzi di fondo si applichi a condizioni uniformi.

115 La Commissione, sostenuta dal Consiglio e dal Parlamento, contesta le affermazioni delle ricorrenti.

116 Ai sensi dell'articolo 291, paragrafo 2, TFUE, laddove siano necessarie condizioni uniformi di esecuzione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione, questi conferiscono competenze di esecuzione alla Commissione o, in casi specifici debitamente motivati e nelle circostanze previste agli articoli 24 e 26 TUE, al Consiglio.

117 Quanto ai limiti delle competenze di esecuzione di cui all'articolo 291, paragrafo 2, TFUE, occorre ricordare che l'adozione delle norme essenziali di una materia è riservata alla competenza del legislatore dell'Unione. Ne consegue che le disposizioni che stabiliscono gli elementi essenziali di una normativa di base, la cui adozione richiede scelte politiche rientranti nelle responsabilità proprie di tale legislatore, non possono essere adottate in atti di esecuzione, né peraltro in atti delegati, di cui all'articolo 290 TFUE (sentenza del 28 febbraio 2023, Fenix International, C-695/20, EU:C:2023:127, punto 41).

118 Peraltro, l'identificazione degli elementi di una materia che devono essere qualificati come essenziali deve basarsi su elementi oggettivi che possano essere sottoposti a sindacato giurisdizionale e impone di tener conto delle caratteristiche e delle peculiarità del settore in esame (sentenza del 28 febbraio 2023, Fenix International, C-695/20, EU:C:2023:127, punto 42).

119 Le competenze di esecuzione conferite alla Commissione e al Consiglio ai sensi dell'articolo 291, paragrafo 2, TFUE comportano, in sostanza, la facoltà di adottare misure che siano necessarie o utili per l'attuazione uniforme delle disposizioni dell'atto legislativo sul cui fondamento sono adottate e che si limitano a precisarne il contenuto, nel rispetto degli obiettivi generali essenziali perseguiti da tale atto, senza modificarlo o integrarlo, nei suoi elementi essenziali o non essenziali (sentenza del 28 febbraio 2023, Fenix International, C-695/20, EU:C:2023:127, punto 49).

120 In particolare, occorre considerare che una misura di esecuzione si limita a precisare le disposizioni dell'atto legislativo interessato quando mira unicamente, in generale o per taluni casi specifici, a chiarire la portata di tali disposizioni o a determinarne le modalità di applicazione, a condizione tuttavia che, così facendo, tale misura eviti qualsiasi contraddizione rispetto agli obiettivi di dette disposizioni e non alteri, in alcun modo, il contenuto normativo di tale atto o il suo ambito di applicazione (sentenza del 28 febbraio 2023, Fenix International, C-695/20, EU:C:2023:127, punto 50).

121 Nell'ambito dell'analisi dell'eccezione di illegittimità riguardante l'articolo 9, paragrafo 6, del regolamento di base, è necessario esaminare se quest'ultimo miri a stabilire elementi che eccedono quanto previsto dalla giurisprudenza summenzionata.

122 Nel caso di specie, occorre quindi verificare se l'articolo 9 del regolamento di base operi un rinvio a un atto di esecuzione unicamente per precisare le sue disposizioni o integrarle nei suoi elementi essenziali, o anche non essenziali, in contrasto con l'articolo 291 TFUE, come sostenuto dalle ricorrenti.

123 Al pari di quanto afferma la Commissione, sostenuta dal Consiglio e dal Parlamento, occorre rilevare che gli atti di esecuzione menzionati dall'articolo 9, paragrafo 6, prima frase, del regolamento di base, relativi alla redazione di un elenco delle zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV, si limitano a precisare tali zone e quindi a concretizzare *ratione loci* il regime di protezione degli EMV adottato da tale articolo, tenendo conto delle realtà riguardanti i fondali e gli ambienti marini risultanti dai dati disponibili, e ciò sulla base della procedura e in applicazione dei criteri sostanziali previsti da detto articolo. A tale riguardo, occorre ricordare che gli elementi essenziali riguardanti la definizione e i criteri di identificazione di un EMV (regolamento n. 734/2008, orientamenti della FAO del 2008 e principio di precauzione), gli indicatori di EMV (allegati III e IV del regolamento di base) e la procedura per la redazione dell'elenco di tali ecosistemi (tenendo conto delle migliori informazioni scientifiche e tecniche disponibili nonché delle valutazioni e dei censimenti effettuati dagli Stati membri e dall'organismo scientifico consultivo della Commissione) risultano già dall'articolo 9 del regolamento di base. Per soddisfare la necessità di stabilire condizioni uniformi di attuazione delle misure di protezione introdotte da tale articolo, queste ultime dovevano essere stabilite a livello dell'Unione.

124 La Commissione ha redatto l'elenco delle zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV, di cui all'articolo 9, paragrafo 6, del regolamento di base, in applicazione di criteri sostanziali degli EMV sufficientemente chiari e precisi e seguendo una procedura anch'essa definita dal regolamento di base. È vero che detta disposizione le ha conferito un certo margine discrezionale quanto all'applicazione di tali criteri. Tuttavia, ciò è compatibile con il suo potere di esecuzione, conformemente alla giurisprudenza secondo la quale, nell'ambito dell'esecuzione del regolamento di base, la Commissione non è priva di qualsiasi potere discrezionale, in particolare al momento di stabilire la metodologia precisa quanto all'applicazione dei criteri previsti dal legislatore in detto regolamento (v., in tal senso, sentenza del 23 settembre 2015, Paesi Bassi/Commissione, T-261/13 e T-86/14, EU:T:2015:671, punto 44).

125 Inoltre, per quanto attiene agli argomenti delle ricorrenti, secondo i quali, in sostanza, la Commissione ha proceduto, nel caso di specie, ad effettuare scelte discrezionali, politiche ed economiche, a causa dell'attribuzione di poteri in violazione dell'articolo 291 TFUE (v. gli argomenti ricordati ai precedenti punti 113 e 114), e come già constatato nell'ambito del primo motivo, occorre sottolineare che la Commissione non è stata autorizzata ad effettuare siffatte scelte rientranti nella conservazione degli ecosistemi marini e delle risorse (v. punti da 45 a 51 *supra*). Peraltro, nei limiti in cui le suddette affermazioni delle ricorrenti vertono sull'azione effettivamente intrapresa dalla Commissione al momento

dell'adozione del regolamento di esecuzione impugnato, esse sono inconferenti nell'ambito dell'eccezione di illegittimità riguardante il regolamento di base.

126 Più in generale, quanto ai poteri di gestione della politica della pesca che sarebbero stati attribuiti alla Commissione, è già stato rilevato, nell'ambito del primo motivo, che, contrariamente alle affermazioni delle ricorrenti, la Commissione si collocava effettivamente nel contesto dei suoi poteri di esecuzione e non di gestione della politica della pesca (v., in particolare, punti 50 e 51 *supra*). In tale contesto, si è altresì osservato che essa poteva prendere in considerazione elementi relativi alle operazioni di pesca praticate al fine di valutare la probabilità dell'esistenza (continua) di EMV, la cui integrità potrebbe essere minacciata dagli attrezzi di fondo che presentano effetti negativi significativi. Tale approccio rientrava nell'obiettivo di tenere conto delle realtà relative ai fondali e agli ambienti marini risultanti dai dati disponibili (v. punto 123 *supra*).

127 Tanto premesso, occorre respingere in quanto infondata la prima parte del secondo motivo, vertente sulla violazione dell'articolo 291, paragrafo 2, TFUE, in quanto l'articolo 9, paragrafo 6, del regolamento di base rinvierebbe a un atto di esecuzione per integrare i suoi elementi essenziali.

c) Sulla seconda parte del secondo motivo, vertente, in sostanza, sul fatto che il divieto indiscriminato della pesca con attrezzi di fondo previsto all'articolo 9, paragrafo 9, del regolamento di base viola il principio di proporzionalità e le norme della PCP, nonché sull'insufficienza di motivazione al riguardo

128 Le ricorrenti, sostenute dal Regno di Spagna e dalla Comunità autonoma di Galizia, affermano in sostanza che il divieto indiscriminato istituito dall'articolo 9, paragrafo 9, del regolamento di base sarebbe incompatibile con le norme della PCP e con il principio di proporzionalità. Un divieto di pesca differenziato a seconda degli attrezzi, in funzione del loro impatto sui fondali marini, sulla base delle migliori informazioni scientifiche, tecniche ed economiche, sarebbe stato, a loro avviso, una misura adeguata e proporzionata. Una siffatta affermazione, relativa all'assenza di distinzione operata dal legislatore, può anche essere interpretata come diretta a sollevare una critica secondo la quale il legislatore è venuto meno al suo obbligo di motivare la scelta della misura di cui trattasi.

129 Da un lato, secondo le ricorrenti, l'articolo 9, paragrafo 9, del regolamento di base vieta indistintamente la pesca con attrezzi di fondo, senza che sia noto il contenuto esatto di tale divieto. Dall'altro lato, il regolamento di base descrive espressamente, a loro avviso, nel suo considerando 7, le reti a strascico come attrezzi il cui impatto sui fondali marini presenta «un più alto rischio per gli EMV e che registrano i tassi più elevati di catture involontarie di specie di acque profonde». Conformemente a tale osservazione, l'articolo 8, paragrafo 4, di detto regolamento vieta il rilascio di autorizzazioni ai fini della «pesca con reti a strascico al di sotto di 800 metri di profondità».

130 È quindi paradossale e illegale, secondo le ricorrenti, che lo stesso regolamento di base identifichi le reti a strascico come attrezzi aventi un elevato impatto sui fondali marini, ma disponga tuttavia che in futuro la pesca con tutti gli attrezzi di fondo, indipendentemente dal tipo di pesca di fondo in questione, debba essere vietata senza distinzione, indipendentemente dall'impatto effettivo di tali attrezzi sugli ecosistemi marini e indipendentemente dall'impatto socioeconomico di un siffatto divieto. Quest'ultimo sarebbe del tutto sproporzionato.

131 Nella replica, le ricorrenti affermano in sostanza che il regolamento di base doveva prevedere misure che contribuissero alla gestione delle attività di pesca sostenibile sul piano ambientale e in modo coerente con il conseguimento di vantaggi a livello economico, sociale e occupazionale (obiettivi della PCP). A loro avviso, nessuno degli elementi addotti dalle istituzioni vale a dimostrare che gli attrezzi fissi, in particolare il palangaro, abbiano un effetto significativo sugli ecosistemi marini.

132 Infine, riferendosi alle modifiche intervenute durante il procedimento legislativo che ha portato all'adozione del regolamento di base, le ricorrenti precisano che l'accordo interistituzionale tra il Parlamento, il Consiglio e la Commissione, dal titolo «Legiferare meglio» (GU 2016, L 123, pagg. 1-14, punto 15), prevede che, qualora lo ritengano opportuno e necessario ai fini dell'iter legislativo, il Parlamento e il Consiglio effettuino analisi di impatto delle «modifiche sostanziali» che intendono apportare alla proposta della Commissione. Secondo le ricorrenti, nel caso di specie, nonostante l'introduzione di una modifica sostanziale all'articolo 9, paragrafo 9, del regolamento di base, poiché è stato aggiunto un divieto generale rispetto alle «misure meno rigorose» proposte dalla Commissione, il legislatore non ha proceduto ad alcuna analisi di impatto dimostrante il carattere appropriato e necessario del suo emendamento e non avrebbe neppure tenuto conto dell'analisi di impatto della Commissione.

133 Alla luce delle considerazioni che precedono, si deve concludere, secondo le ricorrenti, che il divieto di pesca con qualsiasi attrezzo da pesca di fondo, previsto all'articolo 9, paragrafo 9, del regolamento di base, viola il principio di proporzionalità ed è manifestamente inidoneo a conseguire l'obiettivo di protezione dei fondali marini.

134 La Commissione, sostenuta dal Consiglio e dal Parlamento, contesta le affermazioni delle ricorrenti, del Regno di Spagna e della Comunità autonoma di Galizia.

135 Al riguardo occorre rilevare, in via preliminare, che risulta in particolare dall'articolo 2, paragrafi da 1 a 3 e paragrafo 5, lettere a), f), i) e j), nonché dall'articolo 4, paragrafo 1, punti 8 e 9, del regolamento n. 1380/2013, in sostanza, che la sostenibilità a lungo termine, sul piano ambientale, delle attività di pesca implica la riduzione al minimo degli effetti negativi di tali attività sull'ecosistema marino, applicando alla gestione della pesca l'approccio precauzionale nonché l'approccio ecosistemico.

136 In particolare, per quanto riguarda la sostenibilità, l'approccio precauzionale e l'approccio ecosistemico, l'articolo 2 del regolamento n. 1380/2013, intitolato «Obiettivi», è così formulato:

«1. La PCP garantisce che le attività di pesca e di acquacoltura [saranno] sostenibili dal punto di vista ambientale nel lungo termine e siano gestite in modo coerente con gli obiettivi consistenti nel conseguire vantaggi a livello economico, sociale e occupazionale e nel contribuire alla disponibilità dell'approvvigionamento alimentare.

2. La PCP applica alla gestione della pesca l'approccio precauzionale ed è volta a garantire che lo sfruttamento delle risorse biologiche marine vive ricostituiscia e mantenga le popolazioni delle specie pescate al di sopra di livelli in grado di produrre il rendimento massimo sostenibile.

(...)

3. La PCP applica alla gestione della pesca l'approccio basato sugli ecosistemi al fine di garantire che le attività di pesca abbiano un impatto negativo ridotto al minimo sugli ecosistemi marini e provvede ad assicurare che le attività di acquacoltura e di pesca evitino il degrado dell'ambiente marino.

(...))».

137 L'articolo 4, paragrafo 1, punti 9 e 20, del regolamento n. 1380/2013, dal titolo «Definizioni», è così formulato:

«1. Ai fini del presente regolamento si applicano le seguenti definizioni:

(...)

9) "approccio ecosistemico in materia di gestione della pesca": un approccio integrato alla gestione della pesca entro limiti ecologicamente significativi che cerchi di gestire l'utilizzazione delle risorse naturali, tenendo conto delle attività di pesca e di altre attività umane, pur preservando la ricchezza biologica e i processi biologici necessari per salvaguardare la composizione, la struttura e il funzionamento degli habitat dell'ecosistema interessato, tenendo conto delle conoscenze ed incertezze riguardo alle componenti biotiche, abiotiche e umane degli ecosistemi;

(...)

20) "misura tecnica": la misura che disciplina, attraverso l'istituzione di condizioni per l'uso e la struttura degli attrezzi da pesca nonché restrizioni di accesso alle zone di pesca, la composizione delle catture in termini di specie e dimensioni, nonché gli effetti sugli elementi dell'ecosistema risultanti dalle attività di pesca;

(...))».

138 L'articolo 6 del regolamento n. 1380/2013, intitolato «Disposizioni generali», che rientra nel titolo «Misure di conservazione», al paragrafo 1 prevede quanto segue:

«1. Al fine di conseguire gli obiettivi della PCP relativamente alla conservazione e allo sfruttamento sostenibile delle risorse biologiche marine, come stabilito all'articolo 2, l'Unione adotta le misure per la conservazione di cui all'articolo 7».

139 Ai sensi dell'articolo 7 del regolamento n. 1380/2013, dal titolo «Tipi di misure di conservazione»:

«1. Le misure per la conservazione e lo sfruttamento sostenibile delle risorse biologiche marine possono includere, fra l'altro:

(...)

b) obiettivi specifici per la conservazione e lo sfruttamento sostenibile degli stock e misure correlate intese a ridurre al minimo l'impatto della pesca sull'ambiente marino;

(...)

j) misure tecniche di cui al paragrafo 2. (...)

2. Le misure tecniche possono includere, tra l'altro:

a) le caratteristiche degli attrezzi da pesca e le norme che ne disciplinano l'uso;

(...)

c) limitazioni o divieti dell'utilizzo di determinati attrezzi da pesca, e delle attività di pesca, in zone o periodi specifici;

(...))».

140 Nell'ambito della ponderazione degli interessi in gioco, che è inerente all'adozione delle misure per la conservazione delle risorse biologiche marine (v., in tal senso, sentenza del 15 aprile 2021, Paesi Bassi/Consiglio e Parlamento, C-733/19, non pubblicata, EU:C:2021:272, punto 52), il legislatore gode di un ampio potere discrezionale, che corrisponde alle responsabilità politiche che gli articoli da 40 a 43 TFUE gli attribuiscono. La sua scelta di adottare siffatte misure, che mirano a ridurre al minimo l'impatto delle attività di pesca sull'ecosistema marino, applicando alla gestione della pesca l'approccio precauzionale nonché l'approccio ecosistemico, è soggetta al controllo del giudice dell'Unione, che deve limitarsi ad esaminare se tale esercizio non sia viziato da errore manifesto o da sviamento di potere o se il legislatore non abbia manifestamente ecceduto i limiti del suo potere discrezionale [v., in tal senso, sentenza dell'11 gennaio 2024, Friends of the Irish Environment (Possibilità di pesca a livelli superiori a zero), C-330/22, EU:C:2024:19, punto 80].

141 Più specificamente, in tale contesto, il legislatore non è tenuto a procedere ad una ponderazione specifica e motivata dell'interesse della protezione dell'ambiente marino, connesso allo sfruttamento sostenibile delle risorse biologiche marine, con gli interessi delle persone che svolgono attività di pesca e gli aspetti socioeconomici di dette attività. Infatti, nel contesto delle misure tecniche, l'autore dell'atto non è tenuto a prevedere una motivazione specifica per la sua scelta

qualora l'atto contestato faccia emergere, nei suoi aspetti essenziali, l'obiettivo perseguito [sentenza del 16 novembre 2023, Spagna/Consiglio (Misure di conservazione complementari nel Mediterraneo occidentale), C-224/22, non pubblicata, EU:C:2023:891, punti 36 e 44]. Nei limiti in cui le ricorrenti sembrano affermare che il legislatore è venuto meno al suo obbligo di motivare la scelta della misura in questione (v. punto 128 *supra*), motivazione che doveva, a loro avviso, includere la valutazione specifica degli effetti degli attrezzi di fondo fissi sugli EMV, al fine di ponderare l'interesse della protezione dell'ambiente marino da tali effetti con gli aspetti socioeconomici delle attività di pesca mediante detti attrezzi e le conseguenze socioeconomiche del divieto di cui trattasi, tale censura deve essere respinta.

142 Infatti, da un lato, occorre rilevare che il considerando 1 del regolamento di base fa riferimento al principio precauzionale e all'approccio ecosistemico.

143 D'altro lato, come risulta dal considerando 9 del regolamento di base, la misura prevista all'articolo 9, paragrafo 9, di tale regolamento mira proprio a ridurre al minimo l'impatto delle attività di pesca praticate in acque profonde sugli EMV. Pertanto, si tratta effettivamente di una misura rientrante nell'ambito dell'attuazione degli approcci fondamentali enunciati all'articolo 2, paragrafi 2 e 3, del regolamento n. 1380/2013, cui sono applicabili le considerazioni svolte ai precedenti punti 140 e 141.

144 Tuttavia, le ricorrenti non sono riuscite a dimostrare che il legislatore, adottando il divieto di cui all'articolo 9, paragrafo 9, del regolamento di base, abbia manifestamente ecceduto i limiti del suo potere discrezionale.

145 In primo luogo, come risulta dall'articolo 9, paragrafo 1, del regolamento di base, quest'ultimo si applica solo alle operazioni di pesca con attrezzi di fondo al di sotto di 400 metri di profondità. Di conseguenza, il divieto di cui all'articolo 9, paragrafo 9, di tale regolamento non si applica alla pesca con detti attrezzi a profondità pari o inferiore a 400 metri.

146 In secondo luogo, le considerazioni del legislatore, secondo le quali gli attrezzi fissi possono avere effetti negativi sugli EMV, sono inerenti alla definizione prevista all'articolo 2 del regolamento n. 734/2008, al quale rinvia l'articolo 4 del regolamento di base (v. punti da 31 a 36 *supra*). Le ricorrenti non contestano la legittimità di tali disposizioni, che sono peraltro coerenti con l'approccio adottato dalla NEAFC nella sua raccomandazione 19:2014, del 23 giugno 2014 [Recommendation on area management measures for the protection of vulnerable marine ecosystems in the NEAFC Regulatory Area (Raccomandazione sulle misure di gestione delle zone istituite per la protezione degli EMV nella zona di regolamentazione della convenzione NEAFC)].

147 In terzo luogo, occorre constatare che, sebbene le ricorrenti contestino la possibilità che gli attrezzi fissi, in particolare i palangari demersali, possano anch'essi presentare rischi di effetti negativi sugli EMV, esse non sono riuscite a dimostrare che un siffatto rischio sia del tutto escluso, in particolare al momento del loro ripetuto utilizzo e del loro recupero. A tal riguardo, occorre constatare che la possibile esistenza di tali rischi è, inoltre, menzionata nel documento intitolato «Laboratorio sulla gestione degli stock di acque profonde», datato 7 dicembre 2007, del dipartimento tematico delle politiche strutturali e di coesione del Parlamento, e che precisa che «gli attrezzi trainati, ma anche le reti fisse e i palangari, possono infatti essere dannosi per i coralli d'acqua fredda» e che «[l]e reti perse sul fondo del mare continuerebbero in particolare a catturare pesci, effetto questo noto con il nome di “pesca fantasma”». Tale possibilità è del resto confermata anche in un primo parere del CIEM del 28 giugno 2018 [Advice on locations and likely locations of [vulnerable marine ecosystems] in EU waters of the NE Atlantic, and the fishing footprint of 2009-2011 (Parere sulle posizioni e sulle potenziali posizioni degli EMV nelle acque dell'Unione europea dell'Atlantico nord-orientale e sull'impronta di pesca 2009-2011)]. Infatti, gli elementi di prova prodotti dalle ricorrenti dinanzi al Tribunale, letti nel loro insieme, non dimostrano in maniera sufficiente l'assenza di effetti negativi degli attrezzi fissi, ma dimostrano piuttosto effetti meno significativi rispetto agli attrezzi mobili (v. anche *infra*, punto 151).

148 Su questo tema, l'articolo di Pham, Ch. K., Diogo, H., Menezes, G., Porteiro, F., Braga-Henriques, A., Vandeperre, F., e Morato, T., «Deep-water longline fishing has reduced impact on Vulnerable Marine Ecosystems» (la pesca con palangari in acque profonde ha un impatto ridotto sugli EMV), *Scientific reports*, n. 4/4837, aprile 2014, prodotto dal Parlamento, ammette un certo effetto negativo degli attrezzi fissi (*longlines*, palangari), pur sottolineando, da un lato, che tale rischio è molto inferiore rispetto a quello degli attrezzi mobili e, dall'altro, che i dati esistenti sui palangari sono limitati. Si constata oltretutto che l'impatto dei palangari poteva riguardare in particolare organismi che presentano una morfologia complessa, con effetti destabilizzanti sull'ecosistema interessato.

149 Indicazioni analoghe quanto ai possibili effetti negativi connessi ad attrezzi fissi sono presenti in altri elementi di prova, quali l'articolo di Clark, M.R., Althaus, F., Schlacher, T.A., Williams, A., Bowden, D.A., e Rowden, A.A., «The impacts of deep-sea fisheries on benthic communities: a review» (L'impatto della pesca in acque profonde sulle comunità bentoniche: un rapporto), *ICES Journal of Marine Science*, vol. 73, 2016, pagg. da i51 a i69, prodotto dal Parlamento, secondo il quale «gli studi recenti sui palangari dimostrano che il loro impatto è inferiore rispetto agli attrezzi mobili, [ma che esso può], nondimeno, essere sempre significativo». Ai sensi del medesimo articolo, «in talune circostanze, ad esempio al momento del recupero, gli attrezzi [fissi] possono spostarsi lateralmente lungo i fondali marini, il che ha effetti sull'habitat e sul biota» ed «[è] stato osservato che i palangari hanno un impatto sui coralli e sulle spugne, ad esempio in quanto le zavorre li spezzano o le lenze li tagliano durante gli spostamenti laterali nel corso della pesca o del recupero».

150 Inoltre, come risulta dalla definizione di cui all'articolo 2 del regolamento n. 734/2008, gli effetti negativi degli attrezzi di fondo sono valutati individualmente, in combinazione o cumulativamente. Pertanto, gli effetti degli attrezzi

fissi possono aggravare quelli degli attrezzi mobili, la cui rilevanza non è peraltro contestata dalle ricorrenti. Tale orientamento consente la protezione degli EMV in modo compatibile con l'approccio precauzionale e con l'approccio ecosistemico in materia di gestione della pesca, che costituiscono parte integrante della PCP, ai sensi dell'articolo 2 del regolamento n. 1380/2013.

151 Pertanto, le ricorrenti non hanno fornito elementi di prova sufficientemente precisi e convincenti atti a dimostrare che gli attrezzi fissi fossero privi di effetti negativi, in modo da poter escludere, in un approccio ecosistemico e precauzionale, il rischio, sufficientemente dimostrato dagli elementi indicati ai precedenti punti da 148 a 150, che tali attrezzi da pesca presentano rispetto agli EMV. Non possono neppure essere considerati concludenti, al riguardo, i riferimenti effettuati in udienza al fatto che gli attrezzi fissi, e più in particolare i palangari, siano fissati e provvisti di dispositivi di geolocalizzazione. Infatti, come constatato al precedente punto 149, non si può escludere che, a causa delle correnti d'acqua o dei movimenti laterali al momento del loro recupero, essi possano spostarsi (o addirittura perdersi) accidentalmente, in modo da causare danni agli EMV, in ragione del loro contatto con il fondale marino o con scogliere che possono essere particolarmente sensibili (v. punto 148 *supra*). Orbene, alla luce del principio precauzionale, al quale rinvia il regolamento n. 1380/2013, a sua volta richiamato dal regolamento di base, il legislatore non era tenuto a dimostrare in modo concludente l'esistenza di effetti significativi degli attrezzi fissi. Benché le ricorrenti abbiano altresì prodotto dinanzi al Tribunale, in allegato al ricorso, uno studio della Xunta de Galicia (governo della Comunità autonoma di Galizia), dal titolo «Estudio Comportamiento e Impacto de las Artes de Pesca en el Fondo Marino» (Studio: Comportamento e impatto degli attrezzi da pesca sui fondali marini), da cui risulta, quanto meno per i palangari demersali, che questi ultimi erano privi di effetti negativi, è giocoforza constatare, da un lato, che si tratta di un documento predisposto nell'ambito del presente procedimento (come hanno sottolineato le ricorrenti stesse in udienza), per il quale è impossibile valutare l'indipendenza dell'autore rispetto all'interveniente (la Comunità autonoma di Galizia), e, dall'altro, in ogni caso, che si tratterebbe di un unico parere scientifico contrario a quelli già analizzati sopra, il che non è sufficiente per metterli in discussione. Inoltre, non è stato dimostrato che un simile studio esistesse alla data di adozione del regolamento di base. Per analoghe ragioni, sono del tutto irrilevanti i riferimenti, effettuati in udienza dalle ricorrenti, a talune recenti analisi dell'IEO, del resto non prodotte nel corso della fase scritta del procedimento dinanzi al Tribunale e che non rientrano quindi nel fascicolo di causa.

152 Alla luce di quanto precede, il legislatore dell'Unione, esercitando il suo ampio potere discrezionale in materia (v., per analogia, sentenza del 23 marzo 2006, *Unitymark e North Sea Fishermen's Organisation*, C-535/03, EU:C:2006:193, punto 57), poteva considerare necessario, per evitare il rischio degli effetti nocivi degli attrezzi fissi sugli EMV, nonostante i probabili effetti negativi socioeconomici, il divieto di pesca con attrezzi di fondo in generale nelle zone notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV. In tale contesto, come rilevato al precedente punto 140, il legislatore non era tenuto a procedere ad una ponderazione specifica e motivata dell'interesse alla protezione dell'ambiente marino con gli interessi delle persone che svolgono attività di pesca e con gli aspetti socioeconomici di dette attività. A tal riguardo, occorre ricordare che l'obiettivo della sostenibilità a lungo termine dal punto di vista ambientale delle attività di pesca costituisce un obiettivo fondamentale della PCP (articolo 2, paragrafo 1, del regolamento n. 1380/2013), la cui realizzazione è funzionale non solo alla protezione dell'ecosistema marino, ma anche alla redditività a lungo termine, sul piano economico e sociale, delle attività di pesca.

153 Occorre aggiungere che, come sostenuto dalla Commissione in udienza e come risulta altresì dalle affermazioni del Consiglio e del Parlamento, il legislatore ha agito tenendo conto della valutazione d'impatto, predisposta dalla Commissione, di varie opzioni risultanti dalla sua proposta iniziale, una delle quali è stata quella infine adottata da quest'ultimo. L'insieme di tali elementi è stato preso in considerazione dal legislatore nell'ambito dell'esercizio del suo potere discrezionale in sede di adozione delle misure di conservazione.

154 In quarto luogo, come osservato dal Parlamento, la scelta del legislatore era simile a quella prevista dalla normativa della NEAFC. L'approccio del legislatore corrispondeva altresì, in sostanza, all'obiettivo previsto al paragrafo 83, lettera c), della risoluzione 61/105 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite.

155 Si deve concludere che le ricorrenti non hanno fornito elementi atti a dimostrare che il legislatore abbia manifestamente oltrepassato i limiti del suo ampio potere discrezionale, in violazione del principio di proporzionalità, vietando la pesca con gli attrezzi di fondo fissi al di sotto di 400 metri di profondità, nelle zone individuate come notoriamente o probabilmente caratterizzate dalla presenza di EMV, al fine di ridurre al minimo le ripercussioni delle attività di pesca condotte in acque profonde sugli EMV, nell'ambito dell'applicazione del principio precauzionale e dell'attuazione dell'approccio ecosistemico nella gestione della pesca.

156 In tali circostanze, senza che sia necessario esaminare la ricevibilità, occorre respingere la seconda parte del secondo motivo e, di conseguenza, quest'ultimo nel suo insieme, ivi incluse le asserzioni delle ricorrenti formulate nell'ambito del primo motivo, ma interpretate come facenti parte del secondo motivo (v. punti 29, 38, *in fine*, e 103 *supra*).

157 Occorre pertanto respingere *in toto* il ricorso.

IV. Sulle spese



158 Ai sensi dell'articolo 134, paragrafo 1, del regolamento di procedura del Tribunale, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Le ricorrenti, rimaste soccombenti, devono essere condannate a farsi carico, oltre che delle proprie spese, anche di quelle sostenute dalla Commissione, conformemente alla domanda di quest'ultima.

159 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura, le spese sostenute dagli Stati membri e dalle istituzioni intervenuti nella causa restano a loro carico. Di conseguenza, il Regno di Spagna, il Parlamento e il Consiglio si faranno carico delle proprie spese.

160 Infine, ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 3, del regolamento di procedura, il Tribunale può decidere che un interveniente diverso da quelli indicati nei paragrafi 1 e 2 del medesimo articolo si faccia carico delle proprie spese. Nel caso di specie, si decide quindi che la Comunità autonoma di Galizia si faccia carico delle proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Settima Sezione ampliata)

dichiara e statuisce:

- 1) **Il ricorso è respinto.**
- 2) **La Madre Querida, SL e le altre ricorrenti i cui nomi figurano in allegato si faranno carico delle proprie spese nonché di quelle sostenute dalla Commissione europea.**
- 3) **Il Regno di Spagna, il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Comunidad Autónoma de Galicia (Comunità autonoma di Galizia, Spagna) si faranno carico delle proprie spese.**

(Omissis)

