



UNIONE EUROPEA
Fondo Sociale Europeo



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
Da un secolo, oltre.

DOTTORATO DI RICERCA IN SCIENZE GIURIDICHE

CICLO XXXVII - PON ex DM1061

**Sistemi sanzionatori e incentivi economici nella promozione di pesca e
acquacoltura sostenibili: comparazione di modelli e pratiche applicative
nazionali nell'ambito della PCP**

Settore Scientifico Disciplinare
IUS /02

Dottoranda

Adriana Gioel Tranchina

Supervisore

Prof. Alessandro Simoni

Coordinatrice

Prof.ssa Maria Luisa Vallauri

*Salvo eventuali più ampie autorizzazioni dell'autore, la tesi può essere liberamente consultata e può essere effettuato il salvataggio e la stampa di una copia per fini strettamente personali di studio, di ricerca e di insegnamento, con espresso divieto di qualunque utilizzo direttamente o indirettamente commerciale.
Ogni altro diritto sul materiale è riservato.*

ADRIANA GIOEL TRANCHINA

**SISTEMI SANZIONATORI E INCENTIVI ECONOMICI NELLA
PROMOZIONE DI PESCA E ACQUACOLTURA SOSTENIBILI:
COMPARAZIONE DI MODELLI E PRATICHE APPLICATIVE NAZIONALI
NELL'AMBITO DELLA PCP**

INDICE

INTRODUZIONE.....	4
-------------------	---

CAPITOLO I

LA POLITICA COMUNE DELLA PESCA (PCP)

1. Premessa.....	9
2. Lo sviluppo del settore della pesca e dell'acquacoltura nei trattati dell'Unione europea	11
3. L'evoluzione della Politica Comune della Pesca (PCP)	15
4. La riforma della PCP del 2013.....	19
4.1. Il regolamento (UE) n. 1380 del 2013 relativo alla Politica Comune della Pesca.....	24
4.2. L'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura (OCM)	29
4.2.1. Le organizzazioni di produttori	31
4.1.2. Norme comuni di commercializzazione.....	34
4.2.3. Informazioni al consumatore.....	36
5. Fondo Europeo Affari Marittimi della Pesca e dell'Acquacoltura	40
6. La dimensione delle relazioni esterne della PCP	43

7.	Il regime di controllo della pesca: evoluzione normativa	48
7.1.	Il sistema di controllo e le principali novità introdotte dal Regolamento (UE) n. 2842/2023.....	52
7.2.	Il Sistema per prevenire, scoraggiare ed eliminare la pesca Illegale, Non dichiarata e Non regolamentata (INN).....	64
7.3.	Sistema sanzionatorio.....	72

CAPITOLO II

LA SOSTENIBILITA' NEI SETTORI DELLA PESCA E DELL'ACQUACOLTURA

1.	L'evoluzione del concetto di sostenibilità.....	77
1.1.	La sostenibilità ambientale nel settore della pesca	82
1.2.	La sostenibilità economica e la <i>Blue Economy</i>	93
1.3.	La sostenibilità sociale e gli sviluppi a seguito della revisione del sistema di controllo	99
2.	Il ruolo delle misure di conservazione delle risorse e delle misure di gestione della pesca nell'ambito della sostenibilità.....	103
2.1.	Misure tecniche per la conservazione delle risorse della pesca e la protezione degli ecosistemi marini.....	107
2.2.	Misure di conservazione tra Politica della pesca e Politica ambientale: le Aree Marine Protette (AMP).....	110
3.	Quali strategie dell'Unione europea per la sostenibilità nella pesca in seguito alla riforma del 2013	115
4.	L'impatto della pesca IUU sulla sostenibilità del settore e il ruolo del sistema di controllo e sanzioni	120
5.	La sostenibilità nel settore dell'acquacoltura	124

CAPITOLO III
PESCA E ACQUACOLTURA IN ITALIA

1. Il settore della pesca e dell’acquacoltura in Italia	130
2. Evoluzione della normativa italiana relativa alla pesca	132
3. L’imprenditore ittico nell’attuale quadro normativo interno	142
3.1. Le attività connesse	149
3.2. La piccola pesca artigianale	153
4. La figura dell’acquacoltore	157
5. Sistema sanzionatorio.....	160

CAPITOLO IV
PESCA E ACQUACOLTURA IN ALBANIA

1. Premessa.....	169
2. I dati del settore della pesca e dell’acquacoltura in Albania.....	171
3. Evoluzione della normativa albanese in materia di pesca e acquacoltura ..	173
4. Il quadro normativo attuale in materia di pesca	177
5. L’acquacoltura.....	183
6. Sistema di controllo e sanzioni	185
7. Profili conclusivi	193
CONCLUSIONI.....	195
BIBLIOGRAFIA.....	198

INTRODUZIONE

Per lungo tempo, mari e oceani sono apparsi nell'immaginario comune come fonti di risorse inesauribili, dalle quali poter attingere senza limitazioni o vincoli di alcuna sorta. Al termine del XIX secolo, tuttavia, tale convinzione iniziò a sfumare. Con la registrazione dei primi dati sul sovrasfruttamento delle risorse ittiche¹ nacque la consapevolezza dell'esauribilità delle risorse, alla quale, nel tempo, seguì anche la consapevolezza della necessità di dover adottare delle misure in grado di garantire la conservazione delle risorse biologiche marine e di procedere a un utilizzo sostenibile delle stesse.

Tale esigenza appare sempre più forte al giorno d'oggi, a fronte dei preoccupanti dati relativi al sovrasfruttamento degli *stock* ittici, che se da una parte portano alla ricerca di misure di gestione della pesca e misure di conservazione delle risorse adeguate e in grado di limitare l'impatto delle attività, dall'altra portano a rafforzare il sistema di controllo delle attività di pesca, proponendo misure sempre più efficienti e un sistema di sanzioni idoneo a contrastare il fenomeno della pesca Illegale, Non regolamentata e Non dichiarata (INN o IUU, *Illegal, unreported and unregulated fisheries*) che continua a crescere con conseguenze disastrose per gli ecosistemi marini.

Di tali necessità tiene oggi conto il contesto normativo dell'Unione europea, sebbene il legislatore si trovi ad affrontare un compito alquanto arduo nell'elaborare una disciplina in grado di garantire un equilibrio tra la conservazione delle risorse ittiche e l'attività economica di pesca. Innegabile è, d'altra parte, anche il valore della pesca in termini occupazionali e di sostentamento che, ancor più, pone davanti alla sfida di proporre un quadro normativo che raggiunga un bilanciamento delle molteplici dimensioni della sostenibilità, da quella ambientale, a quella economica e sociale.

Il presente elaborato si propone, così, di esaminare in primo luogo il quadro normativo dell'Unione europea in tema di pesca e acquacoltura, procedendo con

¹ T. B SMITH, *Scaling Fisheries: The Science of Measuring the Effects of Fishing, 1855-1955*, 1994, p. 1, riporta uno dei primi studi relativi alle fluttuazioni delle catture del merluzzo in Norvegia, risalente al 1864.

l'osservazione della sua evoluzione nel corso del tempo, per poi giungere a effettuare un'analisi dell'attuale Politica Comune della pesca (PCP) e delle misure dalla stessa sviluppate con l'intento di raggiungere gli obiettivi di sostenibilità elaborati in seguito alla grande riforma del 2013 e che, come sottolineato dal regolamento base della Politica Comune della Pesca [Regolamento (UE) 1380/2013], mirano in particolare a garantire che «le attività di pesca e di acquacoltura siano sostenibili dal punto di vista ambientale nel lungo termine e siano gestite in modo coerente con gli obiettivi consistenti nel conseguire vantaggi a livello economico, sociale e occupazionale e nel contribuire alla disponibilità dell'approvvigionamento alimentare».

Dopo aver guardato alcuni tra i principali elementi che compongono la Politica comune della Pesca, dall'Organizzazione Comune dei Mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura (OCM) alle relazioni esterne, ci sarà modo di soffermarsi sul regime di controllo della pesca e il sistema di sanzioni da applicare in caso di violazione delle norme della PCP.

Se da una parte, la garanzia di un settore della pesca incentrato sulla sostenibilità e, pertanto, sul rispetto delle misure sviluppate appositamente per il raggiungimento della stessa, è difficilmente pensabile in assenza di un sistema di controllo e sanzioni efficace, dall'altra, l'esigenza di prestare particolare attenzione alla disciplina dei controlli è parsa quanto più opportuna in seguito alla recente riforma dell'intero sistema.

Quest'ultimo, ritenuto ormai obsoleto e non in grado di raggiungere gli obiettivi di sostenibilità indicati nel regolamento del 2013, è stato oggetto di un processo di revisione che ha avuto inizio nel 2018. Il sistema risultava inefficiente, carente rispetto alle continue evoluzioni delle pratiche e delle tecniche della pesca e all'utilizzo delle più moderne tecnologie di controllo e di scambio di dati; ulteriori dubbi, inoltre, riguardavano l'armonizzazione del sistema di sanzioni degli Stati membri in caso di violazione delle norme della PCP.

Il processo di revisione è terminato con l'adozione del regolamento (UE) n. 2842/2023, che ha modificato il quadro normativo, e in particolare il regolamento (UE) 1224/2009 che istituisce un regime di controllo comunitario per garantire il rispetto delle norme della politica comune della pesca, al fine di introdurre sistemi

di monitoraggio e sorveglianza più efficaci, in linea con gli ultimi sviluppi tecnologici, e in grado di perseguire gli obiettivi di sostenibilità ambientale della PCP. Il regolamento del 2023 ha introdotto sistemi di controllo digitalizzati della pesca e sistemi di registrazione elettronica delle catture, ha esteso le misure di controllo anche alla piccola pesca, ossia quella svolta con imbarcazioni di lunghezza inferiore ai 12 metri – che risulta ad oggi essere la forma di pesca più diffusa nelle acque dell’Unione europea – ed è, inoltre, intervenuto sul sistema sanzionatorio, e in particolare sul sistema di “infrazioni gravi”, per raggiungere una maggiore armonizzazione delle sanzioni in caso di violazione delle norme della PCP.

Se il tema della sostenibilità è considerato come un *fil rouge* dell’intero elaborato, il secondo capitolo è dedicato in realtà all’analisi del concetto stesso di sostenibilità in relazione al settore della pesca e dell’acquacoltura, guardando sia alla normativa, agli strumenti e alle misure adottate proprio al fine di raggiungere una sostenibilità in ambito ambientale, economico e sociale, sia alla giurisprudenza che nel corso del tempo è intervenuta al riguardo. Come anticipato, uno dei profili che rendono maggiormente complessa la materia riguarda proprio il difficile raggiungimento di un equilibrio tra le varie dimensioni della sostenibilità. Trattandosi di componenti assai diverse tra loro, risulta alto il rischio che le stesse possano tra loro contrastare e assai complessa può essere la scelta relativa a quale delle componenti debba nel caso prevalere. Allo stesso tempo, tuttavia, verrebbe da dire che le varie dimensioni possano anche essere tra loro interconnesse e che il tralasciare la tutela dell’una possa, a lungo termine, influire negativamente sulle altre.

A primo impatto, tuttavia, sembra che ci sia una componente che prevalga rispetto alle altre, ossia quella relativa alla sostenibilità ambientale. La PCP individua, infatti, importanti strumenti per la tutela dell’ambiente marino e per la conservazione delle risorse biologiche marine – dal ricorso a un approccio precauzionale nella gestione della pesca, al ricorso a un approccio ecosistemico – oltre che a importanti misure che limitano le attività di pesca e l’accesso alle risorse ittiche proprio per evitare il sovrasfruttamento delle stesse e garantire i tempi necessari per la riproduzione dello *stock* ittico. La prevalenza di tale componente

della sostenibilità muove, infatti, dalle caratteristiche proprie del settore, il quale coinvolge risorse, appunto, esauribili se sottoposte a un eccessivo sfruttamento. D'altra parte, tiene anche conto della necessità di coordinamento tra le varie politiche dell'Unione, tra le quali spicca, inevitabilmente, quella ambientale.

Il tema della sostenibilità è poi, necessariamente, affrontato guardando alle strategie elaborate nel corso del tempo dall'Unione europea e al piano d'azione che mira a proteggere e ripristinare gli ecosistemi marini per una pesca sostenibile e resiliente - in linea con il *Green Deal* europeo, con la strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030, con la Strategia UE di adattamento ai cambiamenti climatici, e la strategia *farm to fork*, - delineato anche al fine di garantire che il cambiamento climatico e la perdita di biodiversità non mettano a rischio la disponibilità delle risorse e dei servizi che gli ecosistemi marini sani forniscono a pescatori, consumatori e comunità costiere.

Ancora una volta, il percorso verso la sostenibilità deve passare da un sistema di controllo e una forma di prevenzione e contrasto della pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata, efficaci. Il fenomeno della pesca IUU, infatti, ha un notevole impatto sulla sostenibilità economica, sociale e ambientale del settore della pesca. Oltre a compromettere lo stato degli *stock* ittici, le attività di pesca IUU possono avere effetti negativi sul reddito dei pescatori e degli altri membri della filiera ittica. L'eliminazione di tali attività di pesca è stata così inserita, dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, tra gli *SGDs* dell'agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, in particolare nell'obiettivo 14, sulla conservazione e sull'uso sostenibile di oceani, mari e risorse marine.

Nel parlare di sostenibilità nell'ambito della Politica Comune della pesca è poi, inevitabile, rivolgere lo sguardo all'attività di acquacoltura. Anche in questo settore, il quadro normativo dell'Unione europea e le strategie elaborate spingono al raggiungimento della sostenibilità, incentivando la promozione di forme di acquacoltura biologica e a basso impatto ambientale. Al di là, tuttavia, delle diverse pratiche che possono di per sé rendere il settore più o meno sostenibile, si riflette sul fatto che l'acquacoltura sia spesso considerata come l'"alternativa sostenibile" alla pesca, nel tentativo di superare le criticità legate al sovrasfruttamento degli *stock* ittici nelle attività di cattura.

Lo studio si sposta poi, dal piano dell'Unione europea, al piano interno, con un'analisi del contesto normativo italiano che ruota intorno alla figura soggettiva dell'imprenditore ittico. Quest'ultimo appare come una figura assai discussa, la cui disciplina attuale è contenuta all'interno del d.lgs. 4 del 2012, e che pone l'interprete di fronte a non pochi dubbi rispetto ai suoi confini labili. Non mancano poi le difficoltà in termini di coerenza con il diritto della pesca dell'Unione, anche in relazione al sistema di sanzioni.

Un ulteriore approfondimento è svolto, poi, nei confronti dell'ordinamento albanese. In qualità di Stato candidato all'ingresso nell'Unione europea risulta, per lo stesso, necessaria anche l'armonizzazione della normativa in materia di pesca e acquacoltura. È svolta, a questo proposito un'analisi delle principali norme albanesi, con particolare attenzione alla legge n. 64 del 2012 dedicata alla pesca e la legge n. 103 del 2016 sull'acquacoltura.

Lo studio multilivello svolto nel corso dell'elaborato consente, da una parte, di osservare le difficoltà dell'Unione legate al raggiungimento di un quadro normativo in linea con gli obiettivi di conservazione e di sfruttamento sostenibile delle risorse ittiche, ma anche gli sviluppi, soprattutto sul piano del sistema di controllo e sanzioni; dall'altra, consente di guardare alle criticità di attuazione delle politiche dell'Unione nel quadro normativo interno, e nei confronti del contesto dell'ordinamento albanese, ossia di uno Stato candidato all'ingresso nell'Unione europea. Quel che ne emerge, si può dire che sia un quadro estremamente complesso nel quale districarsi e che, indubbiamente, mette alla prova il legislatore nella ricerca di un difficile equilibrio tra diversi interessi rilevanti.

CAPITOLO I

LA POLITICA COMUNE DELLA PESCA

Sommario: 1. Premessa – 2. Lo sviluppo del settore della pesca e dell’acquacoltura nei trattati dell’Unione europea – 3. L’evoluzione della Politica Comune della Pesca (PCP) – 4. La riforma della PCP del 2013 – 4.1. Il regolamento (UE) n. 1380 del 2013 relativo alla Politica Comune della Pesca – 4.2. L’organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell’acquacoltura (OCM) – 4.2.1. Le organizzazioni di produttori – 4.2.2. Norme comuni di commercializzazione – 4.2.3. Informazioni al consumatore – 5. Fondo Europeo Affari Marittimi della Pesca e dell’Acquacoltura (FEAMPA) – 6. La dimensione delle relazioni esterne della PCP – 7. Il regime di controllo della pesca – 7.1. Il sistema di controllo e le principali novità introdotte dal Regolamento (UE) n. 2842/2023 – 7.2. Il Sistema per prevenire, scoraggiare ed eliminare la pesca Illegale, Non dichiarata e Non regolamentata (INN) – 7.3. Sistema sanzionatorio.

1. Premessa

L’importanza di disciplinare un settore come quello della pesca e dell’acquacoltura nell’Unione europea, con una linea di obiettivi comuni volti alla conservazione e allo sfruttamento sostenibile delle risorse biologiche marine, si comprende anche prestando uno sguardo ai numeri che coinvolgono il settore stesso. Di seguito si riportano alcuni dati significativi – per la completezza dei quali occorre rimandare a ulteriori fonti, non potendo in questa sede effettuare un’analisi esaustiva della tendenza del settore – che aiutano a comprendere non soltanto l’importanza che il settore ricopre nell’Unione europea, ma anche quanti interessi siano coinvolti e quanto complessa risulti, di conseguenza, la regolamentazione del settore che trova a interfacciarsi con complicate sfide di bilanciamento.

Solo le attività in mare, che nel territorio dell'Unione si estrinsecano lungo circa 70.000 chilometri di costa², contano una flotta peschereccia di circa 79.000 imbarcazioni e le catture ottenute rappresentano il 6% della produzione ittica mondiale³.

La produzione in Europa⁴, sia per quanto attiene alle catture – in acque interne e marine – sia all'acquacoltura, è la terza a livello globale. Nel 2022 è stata registrata una produzione di 17,3 milioni di tonnellate, con un aumento dello 0,2% rispetto al 2021. Di queste, 13,8 milioni di tonnellate rappresentano catture, mentre i restanti 3,5 milioni sono prodotti allevati. Nell'Unione europea la produzione derivante da attività di pesca e acquacoltura ha contato 4,5 tonnellate, circa un quarto della produzione totale europea. Il contributo per le attività di pesca è stato di circa il 25%, mentre un 31% è relativo alla produzione dell'acquacoltura⁵.

In termini di *Import-export*, nonostante si sia verificato un calo del volume degli scambi, l'Unione europea resta seconda solo alla Cina. Le importazioni, nel 2023, sono state pari a 5,9 milioni di tonnellate, per un valore totale di 30,1 miliardi di euro. Le esportazioni, invece, hanno totalizzato 2,2 milioni di tonnellate per 8,1 miliardi di euro⁶.

Per quanto attiene, invece, ai consumi, nel 2024 l'UE è risultata essere al 17° posto nel mondo per consumo *pro capite* di pesce. Per quanto attiene al consumo totale, invece, l'UE si classifica al 4° posto, al di sotto della Cina e dell'India e quasi al pari dell'Indonesia⁷. Quando si considera, tuttavia, il consumo domestico dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura negli Stati membri dell'Unione, si registra un calo, che va di pari passo con un aumento della spesa delle famiglie calcolato intorno al 6% tra il 2022 e il 2023⁸.

² Cfr. G. M. PANUNZI, G. COCO, *Il nuovo regime di controllo della politica comune della pesca europea. Manuale Regolamento Controlli Reg. CE n. 1224 del 2009*, Edizioni del Faro, 2014, p. 11.

³ Cfr. Corte dei Conti europea, *Azione dell'UE per contrastare la pesca illegale. Regimi di controllo in atto ma indeboliti da verifiche e sanzioni non uniformi applicate dagli Stati membri*, relazione speciale 2022, p. 6.

⁴ I dati si riferiscono in questo caso sia agli Stati membri dell'Unione europea, sia agli stati extra-UE.

⁵ EUMOFA, *European Market Observatory for Fisheries and Aquaculture Products, Il mercato ittico dell'UE*, 2024, pp. 24 e ss.

⁶ Ivi, pp. 31 e ss.

⁷ Ivi, p. 38.

⁸ Ivi, p. 16.

Come anticipato, si tratta di una semplice selezione dei più recenti dati del settore, che aiutano, tuttavia, a comprendere quanti interessi siano coinvolti. Emerge l'importanza economica del settore, al quale si affianca l'esigenza di garantire tutele per i numerosi lavoratori coinvolti e allo stesso tempo raggiungere l'obiettivo di provvedere all'approvvigionamento alimentare. Tutti questi interessi, tuttavia, si trovano di fronte alle peculiarità di un settore estremamente legato alla componente ambientale. Le attività di pesca, infatti, devono svolgersi garantendo la salvaguardia dell'ambiente marino e la conservazione delle risorse biologiche marine, che sono per loro natura esauribili se sottoposte a uno sfruttamento superiore alla capacità riproduttiva dello *stock* ittico.

Alcuni dati al riguardo, infatti, appaiono preoccupanti. Secondo quanto riportato dall'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO), a livello globale la percentuale di *stock* pescati a livelli biologicamente insostenibili è aumentata, passando dal 10% nel 1974, al 35,4% nel 2019⁹. Sono aumentati i livelli di pesca Illegale, Non dichiarata e Non regolamentata (INN o IUU). Si comprende, pertanto, la necessità di avere una disciplina della pesca nell'Unione europea che sia sì in grado di andare incontro alle esigenze economiche e sociali del settore, ma che allo stesso tempo, garantisca una tutela dell'ambiente marino e delle risorse biologiche marine sottoposte a rischi sempre maggiori, attraverso adeguate misure di gestione della pesca, ma anche efficaci misure di controllo e sanzioni in caso di violazione delle norme.

2. Lo sviluppo del settore della pesca e dell'acquacoltura nei trattati dell'Unione europea

L'evoluzione della normativa sulle attività di pesca è sicuramente legata al progresso tecnico delle stesse attività di cattura negli ultimi due secoli. Il passo verso una efficace regolamentazione, tuttavia, non è stato così immediato¹⁰. Per

⁹ FAO, *The State of World Fisheries and Aquaculture 2022. Towards Blue Transformation*, Rome, 2022 <https://doi.org/10.4060/cc0461en>, p. 46.

¹⁰ Cfr. N. FERRI, *Prefazione*, in N. LUCIFERO (a cura di), *La sostenibilità della politica della pesca è dell'Unione Europea. Criticità, opportunità e prospettive evolutive*, 2024, Milano, p. XIII-XIV

lungo tempo, infatti, l'abbondanza delle risorse marine ha portato alla convinzione di un'inesauribilità delle stesse¹¹, ritardando il raggiungimento di una disciplina delle attività volta a limitare il sovrasfruttamento delle risorse ittiche. All'inizio del secolo scorso, tuttavia, con i primi dati a prova del sovrasfruttamento delle risorse marine¹², fecero seguito le prime normative e le prime misure volte a disciplinare le attività di pesca. Nel 1902, fu infatti istituita, nel Mare del Nord, la prima organizzazione regionale di pesca, *International Council for the Exploration of the Sea* (ICES)¹³.

Nell'Unione europea i passi iniziali verso una regolamentazione della pesca sono da ricondursi al 1957, quando il Trattato di Roma introdusse un'unica Politica Comune per agricoltura e pesca.

Fin dal principio, la materia della pesca risultò essere strettamente connessa a quella dell'agricoltura. Nella formulazione originaria relativa all'instaurazione di una Politica Comune dell'Agricoltura del Trattato che istituisce la Comunità economica europea (TCEE), (art. 3 lett. d), in realtà, la pesca non fu esplicitamente menzionata¹⁴. Dalla lettura di alcuni articoli, tuttavia, è possibile desumere che quest'ultima fosse inclusa nella medesima disciplina. In primo luogo, l'art. 38 del Trattato, nel definire i prodotti agricoli, prendeva in considerazione anche i prodotti della pesca e quelli di prima trasformazione, qualificati come agricoli e inclusi nell'allegato I che contempla i pesci, i crostacei, i molluschi e i loro derivati. Era, inoltre, stabilito che gli obiettivi della Politica Agricola Comune, dettati dall'art. 39 par. I, dovessero essere applicati anche alla pesca¹⁵.

Una prima esplicita menzione della pesca in relazione alle Politiche europee, è stata poi introdotta con il trattato di Maastricht, lett. e), dell'art. 3 del TCE, che

¹¹ C. FINLEY, AND N. ORESKES, *Maximum Sustained Yield: A Policy Disguised As Science*, in *ICES Journal of Marine Science*, 2013, 70, 245–250.

¹² T. B SMITH, *Scaling Fisheries: The Science of Measuring the Effects of Fishing, 1855-1955*, 1994, p. 1, riporta uno dei primi studi relativi alle fluttuazioni delle catture del merluzzo in Norvegia, risalente al 1864.

¹³ Cfr. N. FERRI, *Prefazione*, cit., p. XIII-XIV.

¹⁴ Art. 3 l. d), TCEE, «Ai fini enunciati all'articolo precedente, l'azione della Comunità importa, alle condizioni e secondo il ritmo previsto dal presente Trattato: [...] d) l'instaurazione di una politica comune nel settore dell'agricoltura»

¹⁵ G. TELLARINI, *La pesca nella prospettiva della Blue Policy*, in *Rivista di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'ambiente*, 2018, p. 294.

contempla una Politica della pesca tra le azioni comuni e le altre politiche funzionali al raggiungimento degli obiettivi enunciati all'art. 2¹⁶.

L'assimilazione della pesca all'agricoltura dettata dal Trattato di Roma¹⁷, era basata sia su considerazioni di natura merceologica e commerciale, sia di carattere sociale. Entrambi i prodotti sono destinati a soddisfare esigenze alimentari; inoltre, sono molte le similitudini con il settore agricolo, considerando le variabilità a cui sono esposte le risorse ittiche in base ai cicli biologici degli organismi acquatici e ai fenomeni metereologici e biologici ambientali¹⁸.

I settori, tuttavia, presentano alcune differenze di non poco conto. In primo luogo – escludendo i prodotti derivanti dall'esercizio dell'acquacoltura – i prodotti della pesca sono raccolti e non già coltivati. Inoltre, è opportuno precisare che, a differenza dell'agricoltore (e dell'acquacoltore), l'imprenditore ittico non opera durante l'intero ciclo biologico della specie, bensì la sua attività si estrinseca solo al termine del ciclo biologico del pesce, attraverso la sua cattura.

Un'altra fondamentale differenza tra le due materie, che ha inciso sulla determinazione di una Politica a sé stante per la pesca e sulla definizione degli obiettivi stessi della PCP, riguarda il fatto che le risorse marine sono per loro stessa natura esauribili¹⁹. Per questo motivo, la normativa dell'Unione sulla pesca ruota intorno all'obiettivo principale di conservazione delle risorse biologiche marine.

Le prime disposizioni relative al settore della pesca risalgono agli anni '70. Le istituzioni adottarono i primi due regolamenti in materia, che riguardavano l'attuazione di una Politica comune delle strutture nel settore della pesca²⁰ e

¹⁶ C. FIORAVANTI, *Il diritto comunitario della pesca*, 2007, CEDAM, p. 2; C. FIORAVANTI, *La politica comune della pesca nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2011, 505 ss.

¹⁷ Si veda la sentenza della Corte di Giustizia del 16 febbraio 1978, causa 61/77, Commissione c. Irlanda, punto 28: «la pesca rientra, come tutte le altre attività economiche, nell'ambito del Trattato CEE ed è stata, in particolare, assimilata all'agricoltura per effetto dell'art. 38 del Trattato stesso e così inserita, tramite questa norma, nella previsione di una politica comune», <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:61977CJ0061>.

¹⁸ Cfr. C. FIORAVANTI, *La politica comune della pesca nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, cit., p. 506, che richiama sul punto M. GIROLAMI, *Commento all'art. 2 d. lgs. 18 maggio 2001*, n. 226, in L. COSTATO (a cura di), *I tre "decreti orientamento": della pesca e acquicoltura, forestale e agricolo. Commentario sistematico*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2001, p. 685. Si veda da ultimo F. BRUNO, *L'impresa ittica*, Milano, 2004, p. 7 ss.

¹⁹ Cfr. C. FIORAVANTI, *La politica comune della pesca nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, cit., p. 506.

²⁰ Regolamento (CEE) n. 2141/70 del Consiglio, del 20 ottobre 1970, relativo all'attuazione di una politica comune delle strutture nel settore della pesca, GUCE L 236, 27 ottobre 1970, p. 1 e ss.

l'organizzazione comune dei mercati per i prodotti della pesca²¹. In questa occasione, non era stato previsto un vero e proprio intervento in merito alla gestione delle risorse ittiche, tuttavia, il regolamento (CEE) 2141/70 aveva individuato all'art. 1 lo scopo della regolamentazione del settore, ossia di «promuovere uno sviluppo armonioso ed equilibrato del settore della pesca nell'ambito dell'attività economica generale e di favorire lo sfruttamento razionale delle risorse biologiche del mare e delle acque interne»; per raggiungere questo scopo «è istituito un regime comune per l'esercizio della pesca nelle acque marittime e sono adottate misure specifiche per azioni appropriate e per il coordinamento delle politiche delle strutture degli Stati membri in tale settore» (art. 1). Il regolamento aveva introdotto un principio cardine sul quale si fonda tutt'oggi, pur con le dovute deroghe, la politica comune nella gestione delle risorse ittiche, in virtù del quale «il regime applicato da ciascuno degli Stati membri all'esercizio della pesca nelle acque marittime su cui esercita la sua sovranità o giurisdizione non può comportare differenze di trattamento nei confronti di altri Stati membri. Gli Stati membri assicurano, in particolare, a tutte le navi da pesca che battono bandiera di uno degli Stati membri e sono immatricolate nel territorio della Comunità, parità di condizioni di accesso e di sfruttamento dei fondali situati nelle acque di cui al comma precedente» (art. 2). Affinché, tuttavia, i piccoli pescherecci potessero continuare le attività in prossimità dei porti di provenienza, venne riservata una fascia costiera alla pesca locale praticata dai pescatori della zona²². Inoltre, il medesimo regolamento, all'art. 5, affidava già al Consiglio il potere di adottare le misure necessarie alla conservazione delle risorse marine «qualora l'esercizio della pesca nella acque marittime degli Stati membri di cui all'articolo 2 esponga alcune delle loro risorse ai rischi di uno sfruttamento troppo intensivo»²³.

Un momento emblematico per il regime comunitario della pesca è poi riconducibile al famoso caso Kramer del 1976²⁴, nel quale la Corte di Giustizia si

²¹ Regolamento (CEE) n. 2142/70 del Consiglio, del 20 ottobre 1970, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca, GUCE L 236, 27 ottobre 1970, p. 5 e ss.

²² Cfr. A. DEL VECCHIO, *Una politica marittima integrata per l'Unione europea*, in A. DEL VECCHIO (a cura di), *La politica marittima comunitaria*, Roma, 2009, p. 16.

²³ Cfr. C. FIORAVANTI, *La politica comune della pesca nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, cit., p. 507.

²⁴ Corte di Giustizia dell'Unione europea, 14 luglio 1976, cause riunite 3, 4 e 6/76, *Cornelis Kramer e altri*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX:61976CJ0003>.

pronunciò, per la prima volta, affermando il carattere esclusivo della competenza della Comunità in materia di pesca. Agli Stati membri, invece, era riconosciuto, in via transitoria e nel rispetto degli obblighi comunitari, il potere di concludere accordi internazionali per la conservazione delle risorse biologiche²⁵. Il Consiglio decise di preparare un'azione per istituire una zona di pesca comunitaria di 200 miglia e, nell'allegato VI della risoluzione dell'Aja del 3 novembre 1976, di imporre agli Stati la non adozione di misure unilaterali in materia di pesca²⁶.

Per quanto, dunque, in un primo momento, l'orientamento comunitario fosse volto all'adozione di una disciplina che promuovesse la crescita della produttività e regolasse la politica del mercato dei prodotti della pesca, le istituzioni iniziarono già a porre delle basi per un apparato normativo che disciplinasse la gestione e lo sfruttamento delle risorse ittiche²⁷.

3. L'evoluzione della Politica Comune della Pesca (PCP)

La Politica comune della Pesca (PCP) ha assunto una vera e propria autonomia solo a partire dal 1983, anno in cui è stato emanato il Regolamento (CEE) n. 170²⁸, che istituiva un regime comunitario della pesca e dell'acquacoltura, occupandosi anche della conservazione e della gestione delle risorse ittiche. Il regolamento appena citato, insieme al regolamento (CEE) n. 171/83²⁹, introdusse le misure per la conservazione e la gestione delle specie marine volte a contrastare il loro eccessivo sfruttamento³⁰. Venne, inoltre, fissato il volume delle catture autorizzate,

²⁵ Cfr. A. DEL VECCHIO, *Una politica marittima integrata per l'Unione europea*, cit., p. 16.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Cfr. C. FIORAVANTI, *La politica comune della pesca nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, cit., p. 508.

²⁸ Regolamento (CEE) n. 170/83 del Consiglio del 25 gennaio 1983 che istituisce un regime comunitario di conservazione e di gestione delle risorse della pesca.

²⁹ Regolamento (CEE) n. 171/83 del Consiglio del 25 gennaio 1983 che istituisce misure tecniche per la conservazione delle risorse della pesca.

³⁰ F. CACCIATORE, M. ELIANTONIO., *Enforcement condiviso in contesti multilivello. Italia e Unione Europea nella Politica comune della pesca*, in *Mercato concorrenza regole*, 2019, fasc. 1, pp. 125 e ss.

furono determinate le quote annuali di pesca (c.d. TAC) per ogni Stato membro e fu introdotta una politica strutturale per la flotta peschereccia della Comunità³¹.

Si può dire, dunque, che la PCP fosse articolata in quattro punti: 1. le misure interne relative alla gestione dello sfruttamento delle risorse, da parte della Comunità, tramite la fissazione delle quote di pesca; 2. le misure esterne riguardanti l'accesso degli Stati terzi alle acque comunitarie e viceversa; 3. le misure strutturali, come la riconversione delle flotte e le misure di compensazione nei casi di limitazione della pesca; 4. le misure di organizzazione commerciale dei mercati³².

La cornice normativa entro la quale si stava formando la competenza comunitaria in materia di gestione delle risorse, inoltre, prevedeva una serie di principi affermati a livello internazionale, che indirizzavano la cooperazione della Comunità in seno alle organizzazioni regionali per la pesca e lo sviluppo delle relazioni esterne³³. Ad ogni modo, la Comunità stessa ha avuto un ruolo importante nell'adempimento dell'obbligo di cooperare nell'ambito della gestione delle risorse e nel perseguimento della tutela ambientale degli habitat marini, sia a livello comunitario che sul piano dei rapporti con Stati terzi e nella gestione delle attività di pesca nell'alto mare³⁴.

In seguito al regolamento del 1983, la PCP è stata riformata con una cadenza pressoché decennale, tempistica necessaria per rispettare i principi fondamentali del Trattato in materia di libera circolazione di persone, servizi e capitali. La scadenza decennale, infatti, è relativa ai limiti di accesso dei battelli di pesca di uno Stato membro nelle acque territoriali di un altro Stato membro, che non può essere a tempo indeterminato. Grazie a questo, tuttavia, si è sempre presentata l'occasione

³¹ A. DEL VECCHIO, *Una politica marittima integrata per l'Unione europea*, cit., p. 17.

³² *Ibid.*

³³ La comunità, infatti, ha concluso accordi di pesca con Stati terzi e ha aderito alle convenzioni internazionali in materia (come la convenzione di Montego Bay o altre convenzioni sulla conservazione e la gestione delle risorse) e accordi istitutivi delle organizzazioni internazionali di pesca, come le organizzazioni "regionali" di pesca per la gestione delle risorse nell'Atlantico, nel Pacifico, nell'Oceano Indiano, nel Baltico e nel Mediterraneo, considerando la presenza di flotte comunitarie dedite alla pesca in quelle acque; C. FIORAVANTI, *La politica comune della pesca nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, cit., p. 508; C. FIORAVANTI, *Il diritto comunitario della pesca*, cap. II; C. FIORAVANTI, *Il ruolo delle istituzioni dell'Unione e degli Stati membri nella nuova Politica Comune della pesca*, Napoli, 2017, cap. IV.

³⁴ C. FIORAVANTI, *La politica comune della pesca nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, cit., p. 508.

per una revisione della PCP, al fine di rinnovare le disposizioni per il conseguimento dei principali obiettivi della PCP³⁵.

La successiva riforma è avvenuta con l’emanazione del regolamento (CEE) n. 3760 del 1992 che istituiva un regime comunitario della pesca e dell’acquacoltura. Questo regolamento fornì una prima definizione di PCP, delineando l’ambito di applicazione della stessa: «La politica comune della pesca si applica alle attività di sfruttamento concernenti le risorse acquatiche vive e l’acquacoltura, nonché la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti della pesca e dell’acquacoltura realizzate nel territorio degli Stati membri o nelle acque di pesca comunitarie o da parte di pescherecci comunitari». Inoltre, fu individuato l’obiettivo della PCP di «proteggere e conservare le risorse acquatiche marine vive disponibili e accessibili nonché di assicurarne lo sfruttamento razionale e responsabile su base sostenibile, in condizioni economiche e sociali appropriate per tale settore, tenendo conto delle relative implicazioni per l’ecosistema marino e tenendo presenti in particolare le esigenze dei produttori e dei consumatori»³⁶. Fu così dedicato maggiore spazio alle esigenze di gestione della pesca, anche al fine di un contenimento dello sforzo di pesca e venne, inoltre, disposto uno strumento finanziario ad hoc, ossia lo strumento finanziario di orientamento della pesca, volto alla riorganizzazione e alla modernizzazione della flotta comunitaria, oltre alla formazione dei lavoratori del settore della pesca³⁷.

Il passo successivo, sempre a distanza di dieci anni, avvenne alla luce delle linee d’azione tracciate dal Libro verde del 2001³⁸, dal quale era emersa la necessità di inserire delle misure incisive per la ricostituzione degli *stock* ittici più esposti al rischio di depauperamento e il cui livello era drasticamente sceso negli anni, nonostante la riforma del 1992³⁹. Fu così emanato il regolamento (CE) n. 2371 del Consiglio del 20 dicembre 2002, relativo alla conservazione e allo sfruttamento

³⁵ G. GALLIZIOLI, *Osservazioni sulla nuova riforma della politica comune della pesca*, in *Riv. dir. agr.*, I, 2013, pp. 706-707.

³⁶ Artt. 1 e 2, Regolamento (CEE) n. 3760/92 del consiglio del 20 dicembre 1992; cfr. G. TELLARINI, *La pesca nella prospettiva della Blue Policy*, cit., p. 295.

³⁷ C. FIORAVANTI, *La politica comune della pesca nel Trattato sul funzionamento dell’Unione europea*, cit., p. 509.

³⁸ *Libro Verde Sul Futuro Della Politica Comune Della Pesca*, 20.03.2001, Com(2001) 135 Def.

³⁹ C. FIORAVANTI, *La politica comune della pesca nel Trattato sul funzionamento dell’Unione europea*, cit., p. 509.

sostenibile delle risorse della pesca nell'ambito della politica comune della pesca. Il regolamento in questione introdusse tra gli obiettivi della PCP quello di attuare progressivamente una gestione della pesca basata sugli ecosistemi procedendo tramite un «approccio precauzionale e adottando le misure intese a proteggere e conservare le risorse acquatiche vive, a garantirne uno sfruttamento sostenibile e a ridurre al minimo l'impatto delle attività di pesca sui sistemi ecomarini»⁴⁰. Un tale approccio mirava, dunque, ad assicurare il ripopolamento delle specie tramite ricorso a misure tecniche, imposizione di limiti di cattura e limitazione dello sforzo di pesca⁴¹.

Sulla scia di questa riforma e degli obiettivi di conservazione e sfruttamento sostenibile delle risorse, si colloca la revisione degli aiuti strutturali alla pesca del 2006 e l'istituzione del Fondo europeo per la pesca tramite il regolamento (CE) n. 1198/2006 del Consiglio. Tramite questo strumento sono stati definiti i piani di intervento, per il periodo 2007-2013, a sostegno dello «sviluppo sostenibile del settore della pesca, delle zone di pesca e della pesca nelle acque interne»⁴².

La Comunità ha provveduto, nel corso del tempo, a regolamentare in maniera graduale le attività che si esercitano in mare, dal trasporto marittimo, alla pesca, alla produzione di energia, al turismo, all'ingegneria marittima e alla ricerca scientifica. Tuttavia, il quadro normativo restava non omogeneo e le diverse attività erano gestite a scomparti autonomi senza considerare i vari collegamenti tra i vari settori. Fu così, che la Comunità ritenne necessario e urgente procedere alla realizzazione di una «politica marittima globale tesa a sviluppare in maniera ecologicamente sostenibile un'economia marittima prospera»⁴³.

Furono a tal proposito emanati il Libro verde 2006⁴⁴ – Verso la futura politica marittima dell'Unione: oceani e mari nella visione europea – e una comunicazione nota come Libro Blu 2007⁴⁵, alla quale è stato allegato un piano d'azione che elenca

⁴⁰ Art. 2 regolamento (CE) n. 2371/2002 del Consiglio del 20 dicembre 2002; cfr. G. TELLARINI, *La pesca nella prospettiva della Blue Policy*, p. 295.

⁴¹ C. FIORAVANTI, *La politica comune della pesca nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, cit., p. 509.

⁴² Ivi, pp. 509-510.

⁴³ A. DEL VECCHIO, *Una politica marittima integrata per l'Unione europea*, cit., p. 13.

⁴⁴ Libro Verde della Commissione, *Verso la futura politica marittima dell'Unione: oceani e mari nella visione europea*, 7 giugno 2006.

⁴⁵ Libro Blu della Commissione, *Una politica marittima integrata per l'Unione europea*, 10 ottobre 2007, COM(2007)575 def. Con il Libro Verde del 2006 e il Libro blu del 2007 la Commissione

una serie di interventi per la realizzazione dei seguenti obiettivi: «uno spazio europeo di trasporto marittimo senza barriere; una rete europea di sorveglianza marittima; una strategia europea per la ricerca marina; una rete europea di poli d'attività marittime (cluster), l'eliminazione della pesca illegale e della pesca al traino distruttiva in alto mare; la riduzione delle emissioni di anidride carbonica e dell'inquinamento dovuti al trasporto marittimo; la strategia volta a mitigare gli effetti del cambiamento climatico sulle regioni costiere»⁴⁶.

Negli anni seguenti, venne poi effettuato un riesame della situazione del settore ittico, che sfociò nella stesura del libro Verde del 2009. Da quest'ultimo emerse come, le riforme del 1992 e 2002 non fossero state sufficienti per il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale, economica e sociale⁴⁷.

La situazione della pesca descritta dalla Commissione in tale occasione era infatti caratterizzata da sovrasfruttamento delle risorse, eccessiva capacità della flotta, ingenti sovvenzioni, bassa resilienza economica e progressiva diminuzione delle catture praticate dai pescatori europei. La politica della pesca, fino ad allora, non era stata abbastanza efficace da evitare tali problemi. Per questo motivo la Commissione ritenne necessaria una riforma globale della PCP e una nuova mobilitazione del settore per invertire la tendenza⁴⁸.

4. La riforma della PCP del 2013

Dal libro verde del 2009, in considerazione della sovraccapacità della flotta comunitaria e delle sempre più ridotte possibilità di pesca, emerse la necessità di

intende inserire la PCP nella *politica marittima integrata* che coordina l'azione dell'Unione nei diversi settori di attività in mare, come il trasporto marittimo, la pesca, la produzione di energia elettrica, la ricerca scientifica.

⁴⁶ Cfr. Una politica marittima integrata dell'Unione europea, 10 ottobre 2007, SEC(2007)1278/2; A. DEL VECCHIO, *Una politica marittima integrata per l'Unione europea*, cit., pp. 13-14; C. FIORAVANTI, *La politica comune della pesca nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, cit., p. 510.

⁴⁷ Sul punto G. TELLARINI, *La pesca nella prospettiva della Blue Policy*, cit., p. 295; C. FIORAVANTI, *La riforma della politica comune della pesca*, in *Studi in onore di Luigi Costato*, 2014, 2, p. 487; G. GALLIZIOLI, *Osservazioni sulla nuova riforma della politica comune della pesca*, cit., p. 707.

⁴⁸ *Libro verde. Riforma della politica comune della pesca*, Bruxelles, 22 aprile 2009, COM(2009)163.

abbandonare le misure utilizzate in precedenza a favore di misure nuove e più efficaci⁴⁹. In relazione ai principi di ripartizione delle possibilità di pesca, la prospettiva era quella di introdurre meccanismi di flessibilità che permettessero di adeguare le quote nazionali alle necessità delle attività marittime, individuando misure innovative di gestione delle risorse sul breve e lungo periodo. Tuttavia, considerando la criticità dei dati sull'impoverimento delle risorse, la principale finalità restava quella di attuare misure in grado di garantire un'efficace ricostituzione e conservazione degli *stock* ittici, pur cercando di non incidere sull'aspetto relativo alla sostenibilità economica e sociale del settore⁵⁰.

Il libro verde, oltre a evidenziare il bisogno di riformare il regolamento del 2002 sulla base delle priorità che la Commissione aveva fatto emergere, intendeva anche armonizzare la disciplina alla direttiva-quadro 2008/56/CE del 17 giugno 2008 – che istituiva un quadro di azione nell'ambito della politica per l'ambiente marino – e alle direttive relative alla conservazione degli *habitat* naturali⁵¹ e alla conservazione degli uccelli selvatici⁵². Inoltre, si rendeva necessario revisionare la PCP sulla base degli obiettivi posti dalla Politica marittima integrata⁵³, per poter avere un quadro normativo coerente che tenesse in considerazione le esigenze provenienti dai vari settori coinvolti⁵⁴.

⁴⁹ C. FIORAVANTI, *La riforma della politica comune della pesca*, in *Studi in onore di Luigi Costato*, 2014, 2, cit., p. 487.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Direttiva 92/43 del Consiglio del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (GU L 206 del 22 luglio 1992, 7).

⁵² Direttiva 2009/147 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (GU L 26 gennaio 2010, 7). Queste direttive impongono obblighi agli Stati membri per l'istituzione di zone di protezione speciale, zone speciali di conservazione e zone marine protette, per cui è necessaria l'adozione di misure di conservazione che incidono sulla pcp. Cfr. C. FIORAVANTI, *La riforma della politica comune della pesca*, cit., p. 488.

⁵³ Secondo quanto evidenziato nel Libro Verde della Commissione, *Verso la futura politica marittima dell'Unione: oceani e mari nella visione europea*, 7 giugno 2006: Il settore della pesca interagisce strettamente con altri settori marittimi. La politica marittima integrata (PMI) si occupa delle interazioni tra l'insieme delle politiche dell'UE e gli affari marittimi. La PCP deve pertanto segnare un ulteriore passo avanti in questa direzione applicando un approccio integrato: un approccio ecosistemico alla gestione dell'ambiente marino, esteso a tutti i settori, attuato attraverso la direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino; un approccio volto ad agevolare l'adattamento al cambiamento climatico per quanto riguarda gli impatti sull'ambiente marino; la pianificazione dello spazio marino, per il quale la pesca e l'acquacoltura competono sempre con altri settori marittimi; un'attenzione allo sviluppo sostenibile delle regioni costiere e una forte sinergia tra i vari settori marittimi.

⁵⁴ Vd. supra par. 2 cap I. cfr. A. DEL VECCHIO, *Una politica marittima integrata per l'Unione europea*, cit.

Si prospettava, dunque, quella che si è poi rivelata essere la sfida più complessa nel delineare una disciplina in materia di pesca, ossia riuscire a raggiungere un equilibrio tra le esigenze ambientali, prevalentemente di ricostituzione e conservazione degli *stock* ittici, e le esigenze economico sociali⁵⁵.

Fu così che nel 2011 la Commissione presentò una proposta di riforma sfociata poi nell'emanazione del regolamento (UE) n. 1379 del 2013, approvato dal Parlamento e dal Consiglio, relativo all'Organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura (OCM), e del regolamento (UE) 1380 del 2013 relativo alla Politica Comune della Pesca. L'anno successivo fu, poi, adottato il regolamento (UE) n. 508 del 2014 relativo al Fondo europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP).

La revisione della PCP è maturata, inoltre, nel contesto del nuovo Trattato di Lisbona che ha, peraltro, apportato modifiche in relazione alla procedura di adozione delle norme per la gestione della PCP. Con il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la procedura di adozione degli atti in materia di agricoltura e pesca non è più esclusivamente nelle mani del Consiglio, come nel passato regime, ma si affida alla procedura ordinaria (ex art. 43, par. 2 TFUE). Un nuovo ruolo è assegnato alla Commissione, per l'elaborazione delle proposte, e al Parlamento europeo, legislatore in materia insieme al Consiglio. Resta, tuttavia, in linea con il regime precedente e in conformità con il nuovo regolamento (UE) 1380/2013, la ripartizione delle possibilità di pesca, affidata a specifici regolamenti adottati di anno in anno dal Consiglio, su proposta della Commissione, con l'apporto del comitato tecnico scientifico (art. 43, par. 3 TFUE)⁵⁶.

In seguito alle valutazioni effettuate nei confronti della riforma del 2002 e della situazione del settore ittico successiva a tale riforma, la Commissione avanzò la proposta di adozione di un regolamento, alla base della PCP, con l'obiettivo generale di fare in modo che le attività di pesca e di acquacoltura creassero condizioni ambientali sostenibili a lungo termine e contribuissero alla disponibilità

⁵⁵ C. FIORAVANTI, *La riforma della politica comune della pesca*, cit., p. 488.

⁵⁶ Inoltre, ai sensi degli articoli 290 e 291 TFUE, sono affidati nuovi poteri alla Commissione in delega e in esecuzione e i tre regolamenti che danno origine alla nuova PCP prevedono che la Commissione sia assistita, per l'esercizio dei poteri di esecuzione, da appositi comitati. Cfr. C. FIORAVANTI, *La riforma della politica comune della pesca*, cit., pp. 488-489 e C. FIORAVANTI, *La politica comune della pesca nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, cit., pp. 505 e ss.

dell'approvvigionamento alimentare. La proposta avanzata mirava a una Politica che fosse volta a uno sfruttamento delle risorse biologiche marine vive, idoneo a riportare e mantenere le risorse ittiche a livelli in grado di produrre il rendimento massimo sostenibile entro il 2015⁵⁷ o, al più tardi, entro il 2020⁵⁸.

L'intento era quello di raggiungere i seguenti obiettivi: la previsione di piani pluriennali per la gestione degli *stock* ittici, l'eliminazione della pratica dei rigetti in mare e la disciplina delle catture accidentali, l'introduzione di un sistema decisionale su base regionale nel rispetto dei principi di buona governance, l'istituzione di un sistema di concessioni di pesca trasferibili e il miglioramento del sistema di raccolta dei dati e pareri scientifici per un'efficace attuazione della politica di conservazione⁵⁹.

Come previsto nella nuova procedura, in un primo momento è stato pronunciato parere consultivo, sulla proposta della Commissione, sia da parte del Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE)⁶⁰ sia del Comitato delle Regioni⁶¹. In un secondo momento, il Parlamento ha adottato la sua prima posizione in merito alla

⁵⁷ Proposta di regolamento 13 luglio 2011, del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla politica comune della pesca, COM(2011) 0425 def.

⁵⁸ Sul punto si veda C. FIORAVANTI, *La riforma della politica comune della pesca*, cit., p. 490.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ Il CESE approvava le proposte relative all'istituzione dei piani pluriennali di gestione per ricostituire il livello di massimo rendimento sostenibile, benché ritenesse che, per come formulata, la proposta non fosse adeguata al raggiungimento di un tale obiettivo nei tempi previsti. Inoltre, non condivideva l'eliminazione diretta della pratica dei rigetti, suggerendo un approccio più graduale e proporzionato e sottolineando, ad ogni modo, come il regolamento in approvazione non fosse la sede adeguata a procedere a un elenco delle specie per le quali dovesse ritenere obbligatorio lo sbarco e come, invece, tale elenco fosse da includere nei singoli piani di gestione. Il CESE presentava parere negativo per quanto riguardava il modello di assegnazione delle possibilità di pesca, ritenendolo obsoleto soprattutto in relazione alla possibilità degli Stati di scambiarsi le possibilità di pesca assegnate, non tenendo, dunque, conto dei cambiamenti delle condizioni delle flotte di pesca nel tempo. Infine, il CESE presentava un parere articolato sull'adozione del sistema a delle concessioni di pesca trasferibili, per il quale invitava la Commissione a chiarire la definizione e migliorare la trasparenza dei criteri per l'assegnazione. Parere del Comitato Economico e Sociale Europeo del 21 giugno 2012, pubblicato in GUUE, C181, 183 e ss. Per un approfondimento si veda C. FIORAVANTI, *La riforma della politica comune della pesca*, cit., pp. 490-491.

⁶¹ Anche il Comitato delle Regioni sottolineava l'importanza di prevedere dei piani pluriennali di gestione per ricostituire livello di massimo rendimento sostenibile. Concordava una procedura più graduale per l'eliminazione dei rigetti in mare e si esprimeva a favore di una maggiore regionalizzazione delle politiche della pcp al fine di poter considerare in maniera più approfondita le differenze tra le diverse regioni europee, affidando un ruolo più incisivo ai Consigli consultivi regionali. Parere del Comitato delle Regioni del 27 luglio 2012, pubblicato in GUUE, C 225, 20 e ss. Per un approfondimento si veda sempre C. FIORAVANTI, *La riforma della politica comune della pesca*, cit., p. 491.

proposta, il 6 febbraio 2013⁶², alla quale ha poi fatto seguito la posizione del Consiglio del 17 ottobre 2013⁶³. L'iter si è concluso, successivamente alla comunicazione favorevole della Commissione⁶⁴, con l'adozione del Regolamento (UE) n. 1380/2013 relativo alla politica comune della pesca⁶⁵, insieme all'adozione del regolamento (UE) n. 1379/2013 sull'Organizzazione comune dei mercati dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura⁶⁶ e, infine, con il regolamento (UE) n. 508/2014 relativo al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca⁶⁷.

Il regolamento (UE) 1380/2013 è entrato, tuttavia, in vigore il 1° gennaio 2014. La procedura di adozione, dunque, si era presentata come particolarmente lunga e complessa. Al ritardo aveva contribuito anche il fatto che alcuni Stati membri attenti alla situazione delle risorse marine, durante i negoziati del Consiglio, si erano contrapposti agli altri Stati maggiormente attenti agli interessi delle imprese ittiche e alle conseguenze sociali provocate dalla riduzione delle attività⁶⁸.

Nonostante ciò, la riforma del 2013 è considerata come il più grande ripensamento della politica in materia di pesca dalla sua entrata in vigore, ossia dall'emanazione dei regolamenti del 1983⁶⁹.

⁶² Risoluzione legislativa del Parlamento europeo in prima lettura; C. FIORAVANTI, *La riforma della politica comune della pesca*, cit., p. 492.

⁶³ Posizione del Consiglio 0195 (COD); C. FIORAVANTI, *La riforma della politica comune della pesca*, cit., p. 492.

⁶⁴ Comunicazione della Commissione, 0195 (COD); C. FIORAVANTI, *La riforma della politica comune della pesca*, cit., p. 492.

⁶⁵ 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.

⁶⁶ Regolamento (UE) n. 1379/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura, recante modifica ai regolamenti (CE) n. 1184/2006 e (CE) n. 1224/2009 del Consiglio e che abroga il regolamento (CE) n. 104/2000 del Consiglio.

⁶⁷ Regolamento (UE) n. 508/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014 relativo al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e che abroga i regolamenti (CE) n. 2328/2003, (CE) n. 861/2006, (CE) n. 1198/2006 e (CE) n. 791/2007 del Consiglio e il regolamento (UE) n. 1255/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio.

⁶⁸ G. GALLIZIOLI, *Osservazioni sulla nuova riforma della politica comune della pesca*, cit., p. 708.

⁶⁹ G. TELLARINI, *La pesca nella prospettiva della Blue Policy*, cit., p. 298.

4.1. Il regolamento (UE) n. 1380 del 2013 relativo alla Politica Comune della Pesca

Il regolamento (UE) 1380/2013 sulla Politica Comune della Pesca, anche noto come regolamento base della PCP, si pone come un nuovo strumento unitario, che illustra obiettivi e principi della PCP e presenta delle norme di gestione dei diversi ambiti coinvolti nella Politica, finalizzate sia a garantire coerenza tra gli stessi – dalla politica esterna, ai sistemi di controllo, agli strumenti di sostegno finanziario, all’organizzazione comune dei mercati dei prodotti della pesca e dell’acquacoltura – sia ad armonizzare le norme della PCP agli obblighi, rivolti agli Stati Membri, derivanti dalle direttive ambientali dell’Unione⁷⁰. La necessità di garantire la coerenza tra i vari ambiti della PCP, e tra la PCP stessa e le altre politiche unionali, sono espressione dei principi di buona governance ai quali si ispira l’intera disciplina. Alla luce dei principi di buona governance e degli obiettivi fissati dall’articolo 2 del regolamento è delineata la disciplina della PCP relativa alla conservazione delle risorse biologiche marine⁷¹ e alla gestione delle attività di pesca e delle flotte che sfruttano tali risorse⁷².

In primo luogo, l’art. 2 del regolamento (UE) 1380/2013 individua, tra gli obiettivi della PCP, quello di garantire che «le attività di pesca e di acquacoltura siano sostenibili dal punto di vista ambientale nel lungo termine e siano gestite in modo coerente con gli obiettivi consistenti nel conseguire vantaggi a livello economico, sociale e occupazionale e nel contribuire alla disponibilità dell’approvvigionamento alimentare». Il nuovo regolamento, dunque, cerca di consolidare l’intersezione tra i vari settori della PCP, evidenziando la necessità di raggiungere una sostenibilità che tenga conto sia della componente ambientale, che della componente economica e sociale, oltre a sottolineare la necessità di contribuire all’approvvigionamento alimentare. L’aspetto ambientale, in una

⁷⁰ C. FIORAVANTI, *La riforma della politica comune della pesca*, cit., p. 494.

⁷¹ *Ibid.*

⁷² Le attività che rientrano nell’ambito della PCP sono svolte: «a) nel territorio degli Stati membri cui si applica il trattato; b) nelle acque unionali, anche da parte di pescherecci battenti bandiera di paesi terzi e immatricolati in tali paesi; c) da pescherecci unionali al di fuori delle acque unionali, o d) da cittadini degli Stati membri, fatta salva la responsabilità primaria dello Stato di bandiera» [Art. 1, par. 2 regolamento (UE) 1380/2013].

politica sempre più indirizzata alla ricostituzione e alla conservazione delle risorse biologiche marine, appare tuttavia sempre più centrale. L'art. 2, infatti, prosegue affermando che «la PCP applica alla gestione della pesca l'approccio precauzionale ed è volta a garantire che lo sfruttamento delle risorse biologiche marine vive ricostituisca e mantenga le popolazioni delle specie pescate al di sopra di livelli in grado di produrre il rendimento massimo sostenibile».

Emergono qui due aspetti fondamentali per l'intera politica della pesca. Il primo riguarda l'approccio precauzionale con il quale deve essere gestita la pesca, ossia «un approccio quale definito all'articolo 6 dell'accordo delle Nazioni Unite sugli *stock* ittici secondo cui la mancanza di dati scientifici adeguati non dovrebbe giustificare il rinvio o la mancata adozione di misure di gestione per la conservazione delle specie bersaglio, delle specie associate o dipendenti, nonché delle specie non bersaglio e del relativo habitat»⁷³. Tale principio, come già anticipato, aveva trovato una prima base normativa nell'ambito della PCP, nel 2002, con il regolamento (CE) 2371/2002 relativo alla Conservazione e allo sfruttamento sostenibile delle risorse della pesca nell'ambito della politica comune della pesca. Si tratta di un approccio strettamente connesso al principio di

⁷³ Accordo ai fini dell'applicazione delle disposizioni della convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 10 dicembre 1982 relative alla conservazione e alla gestione degli *stock* ittici transzonali e degli *stock* ittici altamente migratori - Dichiarazione concernente la competenza della Comunità europea - Dichiarazioni interpretative /* Convenzione di Montego Bay */ Gazzetta ufficiale n. L 189 del 03/07/1998 pag. 0017 – 0041. Articolo 6: «Applicazione dell'approccio precauzionale 1. Gli Stati applicano ampiamente l'approccio precauzionale alla conservazione, alla gestione e allo sfruttamento degli *stock* ittici transzonali e degli *stock* ittici altamente migratori allo scopo di proteggere le risorse biologiche marine e di preservare l'ambiente marino. 2. Gli Stati usano maggiore prudenza quando le informazioni sono incerte, inattendibili o inadeguate. La mancanza di adeguate informazioni scientifiche non viene invocata quale giustificazione per rinviare o per non intraprendere misure di conservazione e di gestione. 3. Nell'attuare l'approccio precauzionale gli Stati: a) migliorano il processo decisionale relativo alla conservazione e alla gestione delle risorse alieutiche procurandosi e condividendo le informazioni scientifiche disponibili più valide e mettendo in opera le tecniche più aggiornate per fronteggiare rischi e incertezze, b) applicano gli orientamenti definiti nell'allegato II e, in base alle informazioni scientifiche disponibili più valide, determinano i parametri di riferimento relativi a determinati *stock* e l'azione da intraprendere qualora essi oltrepassino i livelli prefissati, c) tengono conto, tra l'altro, delle incertezze relative al volume e alla capacità riproduttiva degli *stock*, dei parametri di riferimento, dello stato degli *stock* rispetto a tali parametri di riferimento, dei livelli e della distribuzione della mortalità dovuta alla pesca e dell'impatto delle attività di pesca sulle specie non bersaglio e sulle specie associate o dipendenti, nonché delle condizioni oceaniche, ambientali e socioeconomiche esistenti e previste, e d) mettono a punto programmi di raccolta di dati e di ricerca per valutare l'impatto della pesca su specie non bersaglio e su quelle associate o dipendenti e sul loro ambiente, e adottano i piani necessari ad assicurare la conservazione di tali specie e a proteggere gli habitat che destano particolare preoccupazione.»

precauzione previsto in ambito ambientale e introdotto per la prima volta nel principio 15 della Dichiarazione di Rio su ambiente e sviluppo sostenibile del 1992, e individuato poi nell'art. 191 TFUE per la tutela ambientale⁷⁴.

Il secondo aspetto riguarda il mantenere le specie sopra il livello di “rendimento massimo sostenibile”, garantendo così uno sfruttamento sostenibile delle stesse: «Per conseguire l'obiettivo consistente nel ricostituire gradualmente e mantenere le popolazioni degli *stock* ittici al di sopra di livelli di biomassa in grado di produrre il rendimento massimo sostenibile, il tasso di sfruttamento del rendimento massimo sostenibile deve essere ottenuto entro il 2015, ove possibile, e progressivamente al più tardi entro il 2020 per tutti gli *stock*» (art. 2, par. 2). Per “rendimento massimo sostenibile” si intende «il rendimento di equilibrio teorico più elevato che può essere prelevato con continuità in media da uno stock alle condizioni ambientali esistenti medie senza provocare conseguenze significative per il processo di riproduzione» (art. 4, par. 7). Il concetto di rendimento massimo sostenibile era già stato anticipato nel 2002 in occasione del vertice mondiale di Johannesburg, in cui gli Stati partecipanti si erano assunti l'impegno di fissare il tasso di sfruttamento degli *stock* ittici a un livello tale che consentisse alle varie popolazioni ittiche di raggiungere entro il 2015 il *Maximum Sustainable Yield* (MSY) ossia il tasso massimo di cattura che consente allo *stock* di rinnovarsi in modo ottimale⁷⁵.

Sempre di più, inoltre, si percepisce l'importanza della dimensione ambientale nella PCP nell'instaurarsi di una prospettiva ecosistemica che il

⁷⁴ Art. 191 TFUE par. 2 «La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio «chi inquina paga».

⁷⁵ Considerando 7: «Nell'ambito del vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile di Johannesburg del 2002, l'Unione e i suoi Stati membri si sono impegnati a intervenire contro il costante declino di numerosi *stock* ittici. L'Unione dovrebbe pertanto migliorare la propria PCP al fine di garantire che lo sfruttamento delle risorse biologiche marine ricostituisca e mantenga, entro un lasso di tempo ragionevole, le popolazioni degli *stock* sfruttati al di sopra dei livelli in grado di produrre il rendimento massimo sostenibile. I tassi di sfruttamento dovrebbero essere raggiunti entro il 2015. Un ritardo rispetto a tale data dovrebbe essere autorizzato solo nei casi in cui rispettare il termine del 2015 comprometterebbe gravemente la sostenibilità sociale ed economica delle flotte da pesca interessate. Dopo il 2015, i tassi dovrebbero essere raggiunti il prima possibile e comunque non oltre il 2020. Qualora le informazioni scientifiche siano insufficienti per determinare tali livelli, si potrebbero prendere in considerazione parametri approssimativi», sul punto si veda anche G. GALLIZIOLI, *Osservazioni sulla nuova riforma della politica comune della pesca*, cit., p. 708.

Regolamento del 2013 inserisce proprio tra gli obiettivi da perseguire: «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»⁷⁶. Per approccio ecosistemico si intende «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» (art. 4, par. 9).

Anche in questo caso, a livello normativo, l'approccio ecosistemico era stato introdotto per la prima volta dal regolamento (CE) 2371/2002, ma ancor prima, la giurisprudenza sembra anticipare il ricorso a tale principio già a partire dagli anni '90. In particolare, con il noto caso *Mondiet* del 1993⁷⁷ - come ci sarà modo di approfondire più avanti⁷⁸ - la Corte di Giustizia aveva delineato un orientamento secondo il quale la materia della tutela ambientale è da considerarsi integrata nella regolamentazione delle attività di pesca, potendo quest'ultima prevedere misure volte anche alla tutela dell'ecosistema marino⁷⁹.

Tra gli obiettivi della PCP è sottolineata anche l'importanza della raccolta di dati scientifici, fondamentali per giungere alla predisposizione delle misure di gestione più efficaci per garantire la conservazione e lo sfruttamento sostenibile delle risorse.

⁷⁶ Per un approfondimento sul tema si rimanda a C. FIORAVANTI, *La dimensione ambientale nella conservazione delle risorse biologiche marine fra questioni di competenza e poteri degli Stati membri dell'Unione europea*, cit., p. 2.

⁷⁷ Corte di Giustizia dell'Unione europea, 24 novembre 1993, causa C-405/92, *Établissements Armand Mondiet SA c. Armement Islais SARL*.

⁷⁸ Si veda, *infra*, cap. II, par. 1.1.

⁷⁹ Vd. *infra* cap. II. Per un approfondimento sull'approccio ecosistemico si veda, inoltre, C. FIORAVANTI, *La dimensione ambientale nella conservazione delle risorse biologiche marine cit.*, pp. 2 e ss; S. VILLANI, *La conservazione delle risorse del mare nell'Unione europea: limiti e prospettive in ottica (eco)sistemica*, in *aisdue.eu Sezione "Atti convegni AISDUE"*, 31, 2022, pp. 664 e ss.

Un'importante novità introdotta a partire dalla riforma della Politica Comune della Pesca del 2013 ha riguardato l'inserimento della misura dell'obbligo di sbarco⁸⁰ per contrastare il fenomeno dei rigetti in mare delle catture accidentali⁸¹, una pratica che oltre a provocare uno spreco considerevole, incide negativamente sulla conservazione delle risorse biologiche marine e sugli ecosistemi marini⁸².

L'obbligo di sbarco è inserito tra le misure previste dal regolamento (UE) 1380/2013 per la conservazione e lo sfruttamento sostenibile delle risorse biologiche marine, tra le quali rientra sia la possibilità di istituire piani pluriennali che contengono misure di conservazione volte a ricostituire e mantenere gli *stock* ittici al di sopra dei livelli in grado di produrre il rendimento massimo sostenibile (artt. 9 e 10), sia l'istituzione di riserve di ricostituzione degli *stock* ittici, nelle zone in cui sia dimostrato che vi sono alte concentrazioni di pesci di taglia inferiore alla taglia minima di riferimento per la conservazione e zone di deposito delle uova, e nelle quali le attività di pesca possono essere limitate e vietate (art. 8). Il regolamento prevede, poi, che possano essere assegnate le possibilità di pesca agli Stati membri (i c.d. TAC) – che come anticipato furono inserite per la prima volta nel regolamento del 1983 – per garantire la stabilità relativa delle attività di pesca per ciascuno Stato membro, per ciascuno *stock* ittico e ciascun tipo di pesca (art. 16). Sono necessarie, inoltre, misure per la gestione della capacità di pesca⁸³ (art. 21 e ss.). Tra gli obiettivi delle PCP, rientra, infatti, anche l'esigenza di «adeguare la capacità di pesca delle flotte ai livelli delle possibilità di pesca conformemente al paragrafo 2, in modo da disporre di flotte economicamente redditizie senza sfruttare in modo eccessivo le risorse biologiche marine» (art. 2, par. 5, l. d).

Il regolamento (UE) 1380/2013 offre una panoramica degli obiettivi e delle misure che possono essere adottate nell'ambito della PCP con l'intento di una gestione delle attività di pesca che miri necessariamente anche alla conservazione

⁸⁰ Si veda, *infra*, cap. II, par. 2.

⁸¹ Le c.d. catture accidentali o indesiderate sono definite tali in quanto possono includere sia specie o taglie di pesce che il pescatore non desidera pescare – poiché di basso valore o danneggiate –, sia specie vietate o per le quali il pescatore non detiene l'autorizzazione o, ancora, specie che non raggiungono la taglia minima disposta a livello normativo, https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/fisheries/rules/discarding-fisheries_en?etranolive=1

⁸² Considerando 26 del regolamento (UE) 1380/2013.

⁸³ Secondo quanto previsto dall'art. 4 del regolamento (UE) 1380/2013, per capacità di pesca si intende: «la stazza di una nave espressa in GT (stazza lorda) e la sua potenza motrice espressa in kW (kilowatt), quali definite agli articoli 4 e 5 del regolamento (CEE) n. 2930/86 del Consiglio»

delle risorse biologiche marine. Tale regolamento individua gli elementi fondamentali che delineano il quadro completo della Politica della pesca, includendo anche, come anticipato, l'OCM, la dimensione esterna, le misure finanziarie e i controlli, che saranno approfonditi nei prossimi paragrafi.

4.2. L'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura (OCM)

Assieme all'adozione del regolamento relativo alla Politica Comune della Pesca, con la riforma del 2013 l'UE ha provveduto all'emanazione del regolamento (UE) n. 1379/2013 per la disciplina dell'Organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura (OCM).

Il regolamento è frutto di un processo di revisione avviato a seguito delle carenze della normativa rilevate dalla Commissione nel 2008⁸⁴. Nel corso di questo processo, furono rilevate delle difficoltà legate anche all'OCM. In primo luogo, la stessa non aveva contribuito in maniera sufficiente al raggiungimento di una produzione sostenibile, con incentivi di mercato molto limitati per le pratiche sostenibili e assenza di sanzioni di mercato volte a prevenire o contrastare le pratiche non sostenibili. In secondo luogo, la posizione di mercato della produzione europea risultava peggiorata e poco competitiva in un mercato sempre più globalizzato. In terzo luogo, non erano state anticipate o gestite adeguatamente le fluttuazioni del mercato. La pesca è fortemente caratterizzata dall'incertezza delle condizioni di produzione e dall'accesso alla produzione stessa. Mancava una prevedibilità sulla domanda, sia in termini di volume che di qualità. I produttori, inoltre, non tenevano conto delle possibili esigenze del mercato nella pianificazione della produzione, con la conseguenza di una volatilità dei prezzi di vendita. Alcune criticità erano, poi, legate ai costi delle informazioni lungo tutta la catena di

⁸⁴ Libro verde, Riforma della politica comune della pesca, 22.4.2009 COM(2009)163 def.: sul punto si veda anche N. LUCIFERO, *L'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura. La regolazione del mercato per una pesca sostenibile in un sistema disciplinare in costante evoluzione*, in N. LUCIFERO (a cura di), *La sostenibilità della politica della pesca dell'Unione europea. Criticità, opportunità e prospettive evolutive*, Milano, 2024; C. FIORAVANTI, *La riforma della politica comune della pesca*, cit., p. 502.

commercializzazione. Inoltre, per il consumatore le informazioni relative ai prodotti risultavano scarse, non consentendo di effettuare scelte consapevoli e responsabili⁸⁵.

Gli obiettivi della proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura riguardavano la necessità di incoraggiare, tramite incentivi di mercato, le pratiche di produzione sostenibile e rafforzare il ruolo delle organizzazioni di produttori in linea con gli obiettivi della riforma della PCP. Gli obiettivi, inoltre, miravano a migliorare il collegamento fra la produzione dell'UE e i cambiamenti strutturali e le fluttuazioni a breve termine dei mercati, tramite una maggiore trasparenza lungo la catena di commercializzazione dei mercati, in modo da facilitare l'adeguamento dell'offerta alla domanda, e tramite un miglioramento delle condizioni di immissione sul mercato dei prodotti; puntavano, poi, garantire informazioni precise e affidabili per il consumatore, rafforzando così anche la loro fiducia nei prodotti della pesca e dell'acquacoltura; infine, si presentava la volontà di favorire una governance migliore, riducendo oneri amministrativi e semplificando il contesto giuridico⁸⁶.

Al termine di importanti negoziati tra le istituzioni europee⁸⁷, nel 2013 fu infine adottato il nuovo Regolamento (UE) 1379/2013 sull'Organizzazione Comune dei Mercati⁸⁸, tutt'ora vigente. Le finalità dell'OCM – che ricordiamo essere uno degli elementi integranti della Politica della pesca – sono individuate dall'art. 35 del regolamento base della PCP, e tra queste sono incluse: il contribuire al raggiungimento degli obiettivi della Politica previsti dall'art. 2 del reg. (UE) 1380/2013; il rafforzare la competitività del settore; migliorarne la trasparenza e la stabilità dei mercati; rafforzare l'informazione e la consapevolezza dei consumatori attraverso comunicazioni e un'etichettatura che forniscano informazioni

⁸⁵ Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura. COM(2011) 416 def. 2011/0194 (COD)

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ Per un approfondimento si rimanda a C. FIORAVANTI, *La riforma della politica comune della pesca*, cit., p. 503.

⁸⁸ Regolamento (UE) n. 1379/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura, recante modifica ai regolamenti (CE) n. 1184/2006 e (CE) n. 1224/2009 del Consiglio e che abroga il regolamento (CE) n. 104/2000 del Consiglio.

comprensibili⁸⁹. Per quanto attiene all'ambito di applicazione, la disciplina dell'OCM si applica ai prodotti della pesca e dell'acquacoltura che sono individuati nell'allegato I del regolamento (UE) 1379/2013 e che sono commercializzati nell'Unione (art. 35, par. 2, reg. (UE) 1380/2013).

L'OCM è composta dai seguenti elementi: «a) organizzazioni professionali; b) norme di commercializzazione; c) informazione del consumatore; d) norme di concorrenza; e) informazioni sul mercato» (art. 1, par. 1).

4.2.1. Le organizzazioni di produttori

Uno degli obiettivi del nuovo regolamento sull'Organizzazione Comune dei Mercati (OCM) ha riguardato proprio il rafforzamento dei poteri affidati alle organizzazioni di produttori (Op) nel settore della pesca e dell'acquacoltura.

Le Op svolgono un ruolo fondamentale nel perseguimento degli obiettivi dell'OCM di settore, contribuendo alla conservazione sostenibile degli *stock* ittici. L'incremento delle responsabilità delle Op, accompagnato da un sostegno finanziario, è parso necessario nell'ambito della riforma, per svolgere un ruolo significativo nella gestione quotidiana della pesca; garantendo, inoltre, che i loro aderenti svolgano attività di pesca e acquacoltura in maniera sostenibile, migliorando l'immissione nel mercato dei prodotti, raccogliendo informazioni e aumentando i propri redditi (considerando 7).

⁸⁹ Art. 35, par. 1, regolamento (UE) 1379/2013: «a) contribuire al raggiungimento degli obiettivi stabiliti all'articolo 2 e in particolare allo sfruttamento sostenibile delle risorse biologiche marine vive; b) consentire al settore della pesca e dell'acquacoltura di applicare la PCP al livello adeguato; c) rafforzare la competitività del settore della pesca e dell'acquacoltura dell'Unione, in particolare per quanto riguarda i produttori; d) migliorare la trasparenza e la stabilità dei mercati, in particolare per quanto riguarda le conoscenze economiche e la comprensione dei mercati dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura dell'Unione lungo la catena di approvvigionamento, garantire un maggior equilibrio nella distribuzione del valore aggiunto lungo la catena di approvvigionamento del settore, nonché rafforzare l'informazione e la consapevolezza dei consumatori attraverso comunicazioni e un'etichettatura che forniscano informazioni comprensibili; e) contribuire a garantire condizioni di parità per tutti i prodotti commercializzati nell'Unione promuovendo uno sfruttamento sostenibile delle risorse aliutiche; f) contribuire a garantire ai consumatori un'offerta di prodotti della pesca e dell'acquacoltura diversificata; g) fornire al consumatore informazioni verificabili e precise sull'origine del prodotto e sul suo modo di produzione, in particolare tramite la marchiatura e l'etichettatura».

Si può affermare che la disciplina delle organizzazioni di produttori, al pari delle organizzazioni interprofessionali, non è particolarmente distante dalla disciplina prevista in agricoltura, considerando che, benché la pesca goda di una disciplina autonoma, la Politica si inserisce comunque nel contesto delle regole riservate dal TFUE all'agricoltura. Questo si riflette sulle misure applicabili, sulle regole di costituzione e sul loro riconoscimento⁹⁰.

Le Op possono essere costituite su iniziativa dei produttori⁹¹ di prodotti della pesca o dell'acquacoltura in uno o più Stati membri, tenendo conto, al momento della costituzione, della situazione specifica dei piccoli produttori⁹². Le Op, nella forma privatistica di associazione o società, fungono da collegamento tra la produzione e il mercato, consentendo alle piccole imprese artigianali di pesca di introdursi nel mercato in maniera stabile e continuativa, cercando di diminuire i margini di debolezza contrattuale e garantire la qualità di prodotti in grado di rispecchiare anche le "tradizioni" del settore⁹³.

Con la costituzione delle Op, tramite la stesura dell'atto costitutivo e dello statuto, si procede al riconoscimento⁹⁴ e alla comunicazione alla Commissione europea.

⁹⁰ N. LUCIFERO, *L'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura*, cit., p. 51; cfr. artt. 152 e ss. regolamento (UE) 1308/2013 del parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, modificato dal regolamento (UE) 2017/2393 e, da ultimo, dal regolamento (UE) 2021/2117.

⁹¹ Art. 5 reg. 1379/2013: «Per "produttore" nel settore della pesca e dell'acquacoltura si intende la persona fisica o giuridica che attiva i mezzi di produzione atti a consentire l'ottenimento di prodotti della pesca o dell'acquacoltura ai fini della loro immissione sul mercato, ossia per la prima messa a disposizione di un prodotto della pesca o dell'acquacoltura sul mercato dell'Unione».

⁹² Articolo 6 del regolamento "Costituzione di organizzazioni di produttori del settore della pesca e di organizzazioni di produttori del settore dell'acquacoltura": 1. Le organizzazioni di produttori del settore della pesca e le organizzazioni di produttori del settore dell'acquacoltura ("organizzazioni di produttori") possono essere costituite su iniziativa dei produttori, di prodotti della pesca o dell'acquacoltura in uno o più Stati membri e riconosciute conformemente alla sezione II. 2. Ove pertinente, al momento della costituzione delle organizzazioni di produttori si tiene conto, se del caso, della situazione specifica dei piccoli produttori.

3. Un'organizzazione di produttori rappresentativa delle attività della pesca e dell'acquacoltura può essere costituita come organizzazione comune di produttori dei settori della pesca e dell'acquacoltura.

⁹³ F. LEONARDI, *Appunti in tema di piccola impresa di pesca*, in *Rivista di diritto agrario*, 2021, p. 120.

⁹⁴ In Italia il riconoscimento avviene tramite decreto MIPAAF. La domanda è presentata dalla Op che richiede il riconoscimento con il parere favorevole della Capitaneria di porto e della Regione di appartenenza. La decisione, con Decreto ministeriale, viene comunicata alla Commissione. Sul punto si veda F. LEONARDI, *Appunti in tema di piccola impresa di pesca*, cit., p. 121.

Le Op perseguono diversi obiettivi previsti dall'art. 7 del regolamento OCM, tra i quali: promuovere l'esercizio di attività di pesca redditizie e sostenibili in conformità con la politica di conservazione prevista dal regolamento (UE) n. 1380/2013 e, laddove lo Stato membro lo preveda, la partecipazione alla gestione delle risorse biologiche marine; evitare e ridurre le catture indesiderate di *stock* commerciali senza creare un mercato per tali catture che sono al di sotto della taglia minima di riferimento per la conservazione; contribuire alla tracciabilità dei prodotti della pesca e all'accesso dei consumatori ad un'informazione chiara e completa; contribuire all'eliminazione delle pratiche di pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata (IUU), in riferimento alla quale il regolamento (CE) n. 1005/2008 ha previsto un regime per prevenirne, scoraggiarne ed eliminarne l'esercizio.

Sono previste, inoltre, delle Op del settore dell'acquacoltura, che promuovono l'esercizio di attività di acquacoltura sostenibili da parte dei propri aderenti; si accertano che le attività dei propri aderenti siano conformi ai piani strategici nazionali di cui all'articolo 34 del regolamento (UE) n. 1380/2013; puntano a garantire che i mangimi per l'acquacoltura di origine ittica provengano da attività di pesca gestite in modo sostenibile.

Le Op sono pensate, inoltre, per migliorare le condizioni di immissione sul mercato dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura dei propri aderenti; migliorare il rendimento economico; stabilizzare i mercati; contribuire all'approvvigionamento alimentare e promuovere elevati parametri di qualità e sicurezza alimentare, favorendo nel contempo l'occupazione nelle zone costiere e rurali; ridurre l'impatto ambientale della pesca, anche mediante misure volte a migliorare la selettività degli attrezzi da pesca (art. 7).

Per conseguire tali obiettivi, le organizzazioni di produttori possono, tra le altre, avvalersi di una serie di misure seguendo un piano di produzione e commercializzazione⁹⁵. Proprio il regolamento (UE) 1379/2013, all'art. 28, infatti,

⁹⁵ Le misure sono previste dal regolamento 1379/2013, art. 8: «adeguare la produzione alle esigenze di mercato; canalizzare l'offerta e la commercializzazione dei prodotti dei loro aderenti; promuovere i prodotti della pesca e dell'acquacoltura dell'Unione dei loro aderenti in modo non discriminatorio servendosi, ad esempio, della certificazione dei prodotti, e, in particolare, di denominazioni di origine, marchi di qualità, denominazioni geografiche, specialità tradizionali garantite e meriti dei prodotti in termini di sostenibilità; verificare che le attività dei loro aderenti siano conformi alle

stabilisce che ciascuna Op trasmetta per approvazione alle proprie autorità nazionali competenti come minimo un piano di produzione e di commercializzazione per le principali specie commercializzate⁹⁶. Le autorità nazionali competenti procedono all'approvazione del piano che, in caso di esito positivo, è immediatamente applicato dall'organizzazione di produttori.

4.1.2. Norme comuni di commercializzazione

Il regolamento prevede poi l'istituzione e l'applicazione di norme comuni di commercializzazione, che dovrebbero consentire di approvvigionare il mercato con prodotti sostenibili, realizzare pienamente il potenziale del mercato interno dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura e facilitare le attività di mercato basate su

norme stabilite dall'organizzazione di produttori interessata e adottare misure per garantire tale conformità; promuovere programmi di formazione professionale e di cooperazione al fine di incoraggiare i giovani a entrare nel settore; ridurre l'impatto ambientale della pesca, anche mediante misure volte a migliorare la selettività degli attrezzi da pesca; promuovere l'uso della tecnologia dell'informazione e della comunicazione per migliorare la commercializzazione e i prezzi; agevolare l'accesso dei consumatori all'informazione sui prodotti della pesca e dell'acquacoltura. Possono, inoltre, pianificare e gestire collettivamente le attività di pesca dei loro aderenti, fatta salva l'organizzazione della gestione delle risorse biologiche marine da parte degli Stati membri, anche mediante lo sviluppo e l'attuazione di misure volte a migliorare la selettività delle attività di pesca e la consulenza alle autorità competenti; evitare e ridurre al minimo le catture indesiderate partecipando all'elaborazione e all'applicazione di misure tecniche e fare il miglior uso possibile delle catture indesiderate di *stock* commerciali senza creare un mercato per tali catture che sono al di sotto della taglia minima di riferimento per la conservazione, in conformità, secondo il caso, dell'articolo 15, paragrafo 11, del regolamento (UE) n. 1380/2013 e dell'articolo 34, paragrafo 2, del presente regolamento; gestire l'ammasso temporaneo di prodotti della pesca conformemente agli articoli 30 e 31 del presente regolamento. Le organizzazioni di produttori del settore dell'acquacoltura possono inoltre avvalersi delle seguenti misure: promuovere attività di acquacoltura sostenibili, soprattutto in termini di protezione dell'ambiente e di salute e benessere degli animali; raccogliere informazioni sui prodotti commercializzati, incluse informazioni economiche sulle prime vendite nonché sulle previsioni di produzione; raccogliere informazioni di tipo ambientale; pianificare la gestione delle attività di acquacoltura dei loro aderenti; sostenere programmi per operatori professionisti volti a promuovere i prodotti dell'acquacoltura sostenibile.»

⁹⁶ Secondo quanto previsto anche dal regolamento (UE) di esecuzione, art. 2 par. 1, il piano di produzione e di commercializzazione è trasmesso 8 settimane dopo il riconoscimento della Op all'autorità nazionale competente; in Italia al MIPAAF. L'art. 28 del regolamento 1379/2013 individua anche il contenuto del piano di produzione e commercializzazione, che include: «a) un programma di produzione per le specie catturate o allevate; b) una strategia di commercializzazione per adeguare il volume, la qualità e la presentazione dell'offerta alle esigenze del mercato; c) le misure che l'organizzazione di produttori deve adottare per contribuire agli obiettivi di cui all'articolo 7; d) misure preventive specifiche di adeguamento dell'offerta per le specie che incontrano solitamente difficoltà di commercializzazione nel corso dell'anno; e) le sanzioni applicabili agli aderenti che contravvengono alle decisioni stabilite per l'esecuzione del programma interessato. Sull'argomento si veda F. LEONARDI, *Appunti in tema di piccola impresa di pesca*, cit., p. 119.

una concorrenza equa, contribuendo in tal modo a migliorare la redditività della produzione (considerando 18).

Le norme comuni di commercializzazione sono fissate nei confronti di prodotti destinati al consumo umano, indipendentemente dall'origine di questi ultimi (art. 33). Da una parte, infatti, è necessario che i prodotti importati che entrano nel mercato dell'Unione rispettino i medesimi requisiti e le stesse norme di commercializzazione che i produttori dell'Unione sono tenuti a rispettare, dall'altra i prodotti della pesca e dell'acquacoltura immessi sul mercato dell'Unione, indipendentemente dalla loro origine, devono essere conformi alle norme applicabili in materia di sicurezza degli alimenti e igiene affinché sia garantito un livello elevato di tutela della salute umana (cons. 19 e 20).

Le norme di commercializzazione possono riguardare la qualità, le dimensioni, il peso, l'imballaggio, la presentazione o l'etichettatura degli stessi. Nello specifico, l'art. 33 del regolamento (UE) n. 1379/2013 afferma che tali norme possono riguardare «a) le taglie minime di commercializzazione definite sulla base dei migliori pareri scientifici disponibili. Tali taglie minime di commercializzazione corrispondono, se del caso, alle taglie minime di riferimento per la conservazione, conformemente all'art. 15, par. 10, del regolamento (UE) n. 1380/2013; b) le specifiche relative ai prodotti in conserva conformemente ai requisiti di conservazione e agli obblighi internazionali».

È fatta salva l'applicazione, ad ogni modo, delle norme sulla sicurezza alimentare previste nell'ambito del diritto alimentare in generale, dal regolamento (CE) 178/2002⁹⁷, delle norme del c.d. «pacchetto igiene»⁹⁸, oltre alle norme relative

⁹⁷ Regolamento (CE) n. 178/2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare.

⁹⁸ Il c.d. «pacchetto igiene» è composto dal regolamento (CE) n. 852/2004 sull'igiene dei prodotti alimentari; Regolamento (CE) n. 853/2004 che stabilisce norme specifiche in materia di igiene per gli alimenti di origine animale; Regolamento (CE) n. 854/2004 che stabilisce norme specifiche per l'organizzazione di controlli ufficiali sui prodotti di origine animale destinati al consumo umano; Regolamento (CE) n. 882/2004 relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali.

al contrasto della pesca Illegale, Non dichiarata e Non regolamentata (INN)⁹⁹ e le norme sul sistema di controllo della pesca¹⁰⁰.

I prodotti destinati al consumo umano devono essere messi a disposizione sul mercato dell'Unione solo in conformità di queste norme comuni di commercializzazione. Come anticipato, inoltre, in relazione all'obbligo di sbarco, il regolamento consente di utilizzare tutti i prodotti sbarcati, anche quelli non conformi alle norme di commercializzazione, per finalità diverse dal consumo umano diretto, «compresi farina e olio di pesce, additivi alimentari, alimenti per animali familiari, prodotti farmaceutici o cosmetici» (art. 34).

4.2.3. Informazioni al consumatore

Più volte, nel corso del processo di revisione della politica della pesca, è stata ribadita la necessità di garantire al consumatore informazioni chiare e complete, per poter procedere ad acquisti consapevoli e responsabili. In questa direzione, il regolamento (UE) n. 1379/2013 ha provveduto a destinare un rilevante spazio alla disciplina dell'etichettatura dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura. Il ruolo dell'etichettatura risulta, inoltre, fondamentale anche per garantire la sostenibilità stessa della pesca e consentire al consumatore di effettuare scelte in linea con gli obiettivi di sostenibilità della PCP. Le informazioni fornite al consumatore, infatti, da una parte costituiscono un elemento per garantire la sicurezza alimentare dei prodotti, dall'altra consentono anche di conoscere l'origine dei prodotti e le modalità di cattura del pesce¹⁰¹.

⁹⁹ Regolamento (CE) n. 1005/2008 del Consiglio che istituisce un regime comunitario per prevenire, scoraggiare ed eliminare la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata.

¹⁰⁰ Regolamento (CE) n. 1224/2009 del Consiglio, del 20 novembre 2009, che istituisce un regime di controllo comunitario per garantire il rispetto delle norme della politica comune della pesca; recentemente modificato dal Regolamento (UE) 2842/2023 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 novembre 2023.

¹⁰¹ Cfr. N. LUCIFERO, *L'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura*, cit., pp. 53-54; G. TORRE, *La comunicazione della sostenibilità dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura*, in N. LUCIFERO (a cura di), *La sostenibilità della politica della pesca dell'Unione Europea. Criticità, opportunità e prospettive evolutive*, Milano, 2024, pp. 205 e ss.

Per quanto attiene alla disciplina, in primo luogo, occorre sottolineare che è fatta salva l'applicazione del regolamento (UE) 1169/2011¹⁰² relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, che rientra nella più ampia disciplina relativa agli alimenti in generale. Quanto poi previsto, nello specifico, dal regolamento (UE) n. 1379/2013 integra il quadro normativo tenendo conto delle specificità del settore della pesca e del settore dell'acquacoltura¹⁰³.

La normativa si applica ai prodotti della pesca e dell'acquacoltura indicati dalle lettere a), b), c) ed e) dell'allegato I del regolamento OCM, commercializzati nell'Unione, indipendentemente dalla loro origine e dal metodo di commercializzazione. Questi prodotti possono essere offerti al consumatore finale o a una collettività¹⁰⁴ solo in presenza di un contrassegno o un'etichettatura adeguati che indichino le seguenti informazioni obbligatorie: a) la denominazione commerciale della specie e il suo nome scientifico¹⁰⁵; b) il metodo di produzione, in particolare mediante i termini "...pescato..." o "...pescato in acque dolci..." o "...allevato...", c) la zona in cui il prodotto è stato catturato o allevato e la categoria

¹⁰² Regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, che modifica i regolamenti (CE) n. 1924/2006 e (CE) n. 1925/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga la direttiva 87/250/CEE della Commissione, la direttiva 90/496/CEE del Consiglio, la direttiva 1999/10/CE della Commissione, la direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 2002/67/CE e 2008/5/CE della Commissione e il regolamento (CE) n. 608/2004 della Commissione

¹⁰³ Cfr. G. TORRE, *La comunicazione della sostenibilità dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura*, cit., pp. 213 e ss.

¹⁰⁴ Per quanto attiene alla vendita dei prodotti legata alla ristorazione, occorre sottolineare che gli obblighi previsti dal regolamento si applicano solo ai prodotti ittici preparati/processati che usualmente non sono preconfezionati. Ai piatti serviti nei ristoranti si applica solo l'informazione obbligatoria relativa agli allergeni, a meno che non siano prescritti obblighi ulteriori ai sensi dell'art. 44 del reg. (UE) 1169/2011; G. TORRE, *La comunicazione della sostenibilità dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura*, cit., p. 214; Commissione europea FAPs Consumer information, aggiornamento del 24 ottobre 2019, p. 12.

¹⁰⁵ Gli Stati membri redigono e pubblicano un elenco delle denominazioni commerciali ammesse nel proprio territorio, accompagnate dal loro nome scientifico [...] art. 37 regolamento (UE) 1379/2013. La Commissione, nel 2016, ha predisposto un sistema nel quale sono raccolte le informazioni relative alle denominazioni commerciali fornite dagli Stati membri, cfr. Commissione europea, https://fish-commercial-names.ec.europa.eu/fish-names/home_it; cfr. G. TORRE, *L'etichettatura dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura*, in *Riv. Dir. Agr.*, 2024, p. 360.

di attrezzi da pesca usati nella cattura di pesci¹⁰⁶; d) se il prodotto è stato scongelato¹⁰⁷; e) il termine minimo di conservazione, se appropriato.

Riguardo alla denominazione commerciale, è previsto che gli Stati membri redigano e pubblichino un elenco delle denominazioni commerciali ammesse nel proprio territorio, accompagnate dal loro nome scientifico¹⁰⁸. In particolare, il nome scientifico di ciascuna specie è ripreso dal sistema d'informazione *FishBase* o, se del caso, nel *database* ASFIS della FAO. La denominazione commerciale deve riportare il nome della specie nella lingua o nelle lingue ufficiali dello Stato membro interessato o ogni altro nome accettato o autorizzato a livello locale o regionale. Qualora, invece, una specie di pesce costituisca un ingrediente di un altro alimento, questa può essere denominata "pesce", purché la denominazione e la presentazione di tale alimento non facciano riferimento a una precisa specie (art. 37).

Tra le informazioni obbligatorie dell'art. 35, inoltre, è prevista l'indicazione delle zone di cattura e di produzione, che deve includere, nel caso di prodotti della pesca catturati in mare: «la denominazione scritta della sottozona o divisione compresa nelle zone di pesca della FAO, nonché la denominazione di tale zona espressa in termini comprensibili per il consumatore, oppure una carta o un pittogramma indicante detta zona o, a titolo di deroga da tale requisito, per i prodotti

¹⁰⁶ L'indicazione della zona di cattura o di produzione reca: a) nel caso di prodotti della pesca catturati in mare, la denominazione scritta della sottozona o divisione compresa nelle zone di pesca della FAO, nonché la denominazione di tale zona espressa in termini comprensibili per il consumatore, oppure una carta o un pittogramma indicante detta zona o, a titolo di deroga da tale requisito, per i prodotti della pesca catturati in acque diverse dall'Atlantico nord-orientale (zona di pesca FAO 27) e dal Mediterraneo e dal Mar Nero (zona di pesca FAO 37), la denominazione della zona di pesca FAO; b) nel caso di prodotti della pesca catturati in acque dolci, la menzione del corpo idrico di origine dello Stato membro o del paese terzo di origine del prodotto; c) nel caso di prodotti dell'acquacoltura, la menzione dello Stato membro o del paese terzo in cui il prodotto ha raggiunto oltre la metà del suo peso finale o è rimasto oltre la metà del periodo di allevamento o, nel caso di molluschi e crostacei, è stato sottoposto alla fase finale del processo di allevamento o di coltura per almeno sei mesi. Art. 38 regolamento (UE) 1379/2013

¹⁰⁷ Il requisito di cui alla lettera d) non si applica: a) agli ingredienti presenti nel prodotto finito; b) agli alimenti per i quali il congelamento costituisce una fase tecnologicamente necessaria del processo di produzione; c) ai prodotti della pesca e dell'acquacoltura precedentemente congelati per ragioni di sicurezza sanitaria, conformemente all'allegato III, sezione VIII, del regolamento (CE) n. 853/2004; d) ai prodotti della pesca e dell'acquacoltura che sono stati scongelati prima di essere sottoposti ad affumicatura, salatura, cottura, marinatura, essiccazione o ad una combinazione di uno di questi processi.

¹⁰⁸ Nel 2016, la Commissione europea ha predisposto un sistema nel quale sono raccolte le informazioni relative alle denominazioni commerciali fornite dagli Stati membri, i nomi scientifici delle specie e altre informazioni utili cfr. Commissione europea, https://fish-commercial-names.ec.europa.eu/fish-names/home_it, G. TORRE, *L'etichettatura dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura*, cit., p. 360.

della pesca catturati in acque diverse dall'Atlantico nord-orientale (zona di pesca FAO 27) e dal Mediterraneo e dal Mar Nero (zona di pesca FAO 37), la denominazione della zona di pesca FAO». In caso di prodotti della pesca catturati in acque dolci è necessaria la menzione del corpo idrico di origine dello Stato membro o del paese terzo di origine del prodotto, mentre per i prodotti dell'acquacoltura, occorre la menzione dello Stato membro o del paese terzo in cui il prodotto ha raggiunto oltre la metà del suo peso finale o è rimasto oltre la metà del periodo di allevamento o, nel caso di molluschi e crostacei, è stato sottoposto alla fase finale del processo di allevamento o di coltura per almeno sei mesi (art. 38).

L'art. 39 prevede, poi, una serie di informazioni supplementari facoltative – come la data di cattura dei prodotti della pesca o della raccolta dei prodotti dell'acquacoltura o la data dello sbarco dei prodotti della pesca – che possono essere fornite su base volontaria a patto che siano chiare e inequivocabili¹⁰⁹.

Come anticipato, le informazioni possono riguardare anche la provenienza sostenibile del prodotto¹¹⁰. In tal senso, può essere apposto un marchio di qualità ecologica per i prodotti della pesca e dell'acquacoltura, provenienti dall'Unione europea o da paesi terzi, e per il quale la Commissione ha cura di elaborare e stabilire dei criteri minimi da rispettare nella creazione del marchio stesso. Nel maggio del 2016, in conformità con quanto previsto dall'art. 36 del regolamento OCM¹¹¹, la Commissione ha pubblicato una relazione di fattibilità concernente le

¹⁰⁹ Art. 39, informazioni supplementari facoltative: «a) la data di cattura dei prodotti della pesca o della raccolta dei prodotti dell'acquacoltura; b) la data dello sbarco dei prodotti della pesca o informazioni riguardanti il porto di sbarco dei prodotti; c) informazioni più dettagliate sul tipo di attrezzi da pesca ai sensi della seconda colonna dell'allegato III; d) nel caso di prodotti della pesca catturati in mare, informazioni sullo Stato di bandiera del peschereccio che ha catturato tali prodotti; e) informazioni di tipo ambientale; f) informazioni di tipo etico e/o sociale; g) informazioni sulle tecniche e sulle pratiche di produzione; h) informazioni sul contenuto nutrizionale del prodotto».

¹¹⁰ Per un approfondimento sul punto, G. TORRE, *La comunicazione della sostenibilità dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura*, cit., pp. 228 e ss.

¹¹¹ Previa consultazione degli Stati membri e dei soggetti interessati, entro il 1 o gennaio 2015 la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione di fattibilità concernente le opzioni per un sistema di certificazione ecologica per i prodotti della pesca e dell'acquacoltura, in particolare per quanto riguarda l'istituzione di un siffatto sistema a livello di Unione e la fissazione di requisiti minimi per l'uso di un marchio di qualità ecologica dell'Unione da parte degli Stati membri. [art. 36 regolamento (UE) 1379/2013]

opzioni per un sistema di certificazione ecologica per i prodotti della pesca e dell'acquacoltura¹¹².

5. Fondo Europeo Affari Marittimi della Pesca e dell'Acquacoltura

Il Fondo Europeo Affari Marittimi della Pesca e dell'Acquacoltura (FEAMPA) rappresenta lo strumento finanziario di sostegno al settore della pesca e dell'acquacoltura, per il periodo 2021-2027¹¹³.

I primi sostegni alla pesca furono previsti a partire dagli anni '70 con il Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia. Per avere uno strumento a sé stante, dedicato interamente alla pesca, si è dovuto attendere fino al 1994, con l'istituzione del c.d. Strumento Finanziario di Orientamento della Pesca (SFOP) che ha previsto programmi di finanziamento per i periodi 1994-1999 e 2000-2006¹¹⁴. A partire dal 2006, con il regolamento (CE) n. 1198/2006 è stato poi istituito il Fondo europeo per la Pesca (FEP) – in sostituzione dello SFOP – per il periodo 2007-2013¹¹⁵.

Nel giugno 2014, con la riforma della PCP, è stato poi adottato il Fondo unico per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP). La realizzazione di un fondo unico era finalizzata al conseguimento degli obiettivi della riforma della PCP, promuovendo attività di pesca e acquacoltura sostenibili e favorendo, tramite la costruzione di un quadro normativo di sostegno, una gestione delle risorse sostenibile. Tra gli obiettivi vi era anche l'introduzione di divieti di rigetto in mare, favorita dall'inserimento di misure quali aiuti per l'ottenimento di attrezzi e tecniche di pesca selettivi, investimenti in attrezzature a bordo, adeguamento delle strutture portuali per facilitare l'accesso alle catture indesiderate e opportune misure di mercato e nel settore della trasformazione¹¹⁶.

¹¹² Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio concernente le opzioni per un sistema di certificazione ecologica per i prodotti della pesca e dell'acquacoltura, COM(2016) 263

¹¹³ Regolamento (UE) 2021/1139 del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 luglio 2021 che istituisce il Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura e che modifica il regolamento (UE) 2017/1004

¹¹⁴ Aiuti strutturali alla pesca, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/117/aiuti-strutturali-alla-pesca>

¹¹⁵ C. FIORAVANTI, *Il diritto comunitario della pesca*, 2007, cit., p. 27-35

¹¹⁶ C. FIORAVANTI, *La riforma della politica comune della pesca*, cit., pp. 506-507.

Il regolamento (UE) 1380/2013 relativo alla PCP richiede che la concessione del sostegno finanziario agli Stati membri dell'Unione e agli operatori sia condizionata al rispetto delle norme della PCP da parte dei beneficiari. Il regolamento FEAMP ha, pertanto, imposto agli Stati una serie di obblighi di vigilanza, controllo e reazione nei confronti degli operatori e il rispetto delle norme per avere accesso agli strumenti finanziari¹¹⁷.

Attualmente, è in vigore il Regolamento (UE) 2021/1139 del 7 luglio 2021¹¹⁸ che istituisce il Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura c.d. FEAMPA, che prevede l'istituzione di un Fondo per il periodo compreso tra il 1° gennaio 2021 e il 31 dicembre 2027 e che dovrebbe allinearne la durata a quella del quadro finanziario pluriennale («QFP 2021-2027»)¹¹⁹.

Il FEAMPA contribuisce all'attuazione della PCP e della politica marittima dell'Unione. Tra le priorità da perseguire individua, in primo luogo, la promozione di una pesca sostenibile e il ripristino e la conservazione delle risorse biologiche acquatiche, da attuare attraverso misure volte a: «a) rafforzare le attività di pesca sostenibile sul piano economico, sociale e ambientale; b) aumentare l'efficienza energetica e ridurre le emissioni di CO₂ attraverso la sostituzione o l'ammodernamento dei motori dei pescherecci; c) promuovere l'adeguamento della capacità di pesca alle possibilità di pesca in caso di arresto definitivo delle attività di pesca e contribuire a un tenore di vita equo in caso di arresto temporaneo delle attività di pesca; d) favorire l'efficacia del controllo della pesca e dell'attuazione delle norme, compresa la lotta alla pesca INN, nonché l'affidabilità dei dati destinati a un processo decisionale basato sulle conoscenze; e) promuovere condizioni di parità per i prodotti della pesca e dell'acquacoltura originari delle regioni ultraperiferiche; e f) contribuire alla tutela e al ripristino della biodiversità e degli ecosistemi acquatici» (art. 14).

In secondo luogo, il FEAMPA mira a promuovere le attività di acquacoltura sostenibile e la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti della pesca e

¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹⁸ Regolamento (Ue) 2021/1139 Del Parlamento Europeo E Del Consiglio, del 7 luglio 2021, che istituisce il Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura e che modifica il regolamento (UE) 2017/1004

¹¹⁹ Regolamento (UE, Euratom) 2093 del 2020 del Consiglio, del 17 dicembre 2020, che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027 (GU L 433 I del 22.12.2020, pag. 11).

dell'acquacoltura, contribuendo alla sicurezza alimentare nell'Unione. In particolare, punta a rafforzare la competitività della produzione acquicola, garantendo, nel contempo, che le attività siano sostenibili nel lungo termine dal punto di vista ambientale, e a promuovere la commercializzazione, la qualità e il valore aggiunto dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura, e la trasformazione di tali prodotti (art 26).

Infine, individua tra le priorità quella di consentire un'economia blu sostenibile nelle aree costiere, insulari e interne e promuovere lo sviluppo di comunità della pesca e dell'acquacoltura, oltre alla priorità di rafforzare la *governance* internazionale degli oceani e consentire mari e oceani sicuri, protetti, puliti e gestiti in modo sostenibile (artt. 29 e 31).

Per il periodo compreso tra il 1° gennaio 2021 e il 31 dicembre 2027 la dotazione finanziaria è fissata a 6 108 000 000 EUR, di cui 5 311 000 000 EUR in regime di gestione concorrente e 797 000 000 EUR in gestione diretta e indiretta.

Per quanto attiene al regime di gestione diretta è la Commissione stessa che si occupa di gestire i fondi sulla base di programmi di lavoro.

Per quanto attiene, invece, alla gestione concorrente, ogni Stato membro elabora un programma unico per attuare le priorità individuate nel regolamento, predisponendo una strategia che tenga conto delle sfide regionali e/o locali (art. 8). All'art. 13 sono individuate una serie di operazioni o spese non ammissibili, come: «a) operazioni che aumentano la capacità di pesca di un peschereccio, salvo altrimenti disposto dall'articolo 19; b) l'acquisto di attrezzature che accrescono l'abilità di un peschereccio di individuare i pesci[...]».

Il programma è poi approvato dalla Commissione, che nel valutare i progetti tiene conto della massimizzazione del loro contributo alle priorità del FEAMPA e agli obiettivi di resilienza, transizione verde e transizione digitale. Tiene conto, inoltre, del contributo allo sviluppo della piccola pesca costiera sostenibile, alla sostenibilità ambientale, economica e sociale, a affrontare le sfide ambientali e socioeconomiche della PCP, ai risultati socioeconomici dell'economia blu sostenibile, alla conservazione e al ripristino degli ecosistemi marini, e alla riduzione dei rifiuti marini e alla mitigazione dei e all'adattamento ai cambiamenti climatici (considerando 51).

6. La dimensione delle relazioni esterne della PCP

La PCP si occupa di disciplinare anche le relazioni esterne per assicurare lo sfruttamento, la gestione sostenibile e la conservazione delle risorse biologiche marine e dell'ambiente marino. In questo senso, l'Unione conduce le relazioni esterne in materia di pesca conformemente ai suoi obblighi internazionali e ai suoi obiettivi strategici¹²⁰.

La necessità di disciplinare le relazioni esterne è emersa, in particolare, a seguito dell'istituzione delle zone economiche esclusive. Il quadro normativo all'interno del quale si colloca la disciplina delle relazioni esterne, infatti, ruota necessariamente attorno alla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS)¹²¹, entrata in vigore nel 1994. Nonostante ciò, è possibile affermare che la dimensione esterna della PCP sia entrata a far parte dei pilastri della Politica della Pesca solo nel 2013, con l'adozione del regolamento (UE) 1380/2013 relativo alla Politica Comune della Pesca e, dunque, insieme alla ridefinizione degli obiettivi di sostenibilità della PCP¹²².

¹²⁰ Art. 28, regolamento (UE) 1380/2013, «l'Unione: a) sostiene attivamente e contribuisce allo sviluppo delle conoscenze e delle consulenze scientifiche; b) migliora la coerenza politica delle iniziative dell'Unione, con particolare riguardo alle attività ambientali, commerciali e di sviluppo, e rafforza la coerenza delle azioni adottate nel contesto della cooperazione allo sviluppo e della cooperazione scientifica, tecnica ed economica; c) contribuisce ad attività di pesca sostenibili economicamente redditizie e promuove l'occupazione nell'Unione; d) assicura che le attività di pesca dell'Unione al di fuori delle acque di quest'ultima si basino sugli stessi principi e le stesse norme applicabili a norma del diritto dell'Unione nell'ambito della PCP, promuovendo nel contempo condizioni di parità per gli operatori dell'Unione nei confronti degli operatori di paesi terzi; e) promuove e sostiene, in tutti gli ambiti internazionali, le azioni necessarie per eliminare la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata (INN); f) promuove l'istituzione e il rafforzamento dei comitati per la conformità delle ORGP, verifiche periodiche indipendenti dei risultati e appropriate azioni correttive, comprese sanzioni effettive e dissuasive, che devono essere applicate in modo trasparente e non discriminatorio.»

¹²¹ La Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS) è stata adottata il 10 dicembre 1982 a Montego Bay ed è entrata in vigore il 16 novembre 1994. In relazione alla pesca, la Convenzione è intervenuta con l'istituzione delle Zone economiche esclusive (ZEE). Per un approfondimento sul tema, sia consentito rimandare a N. FERRI, *Conflicts over the Conservation of Marine Living Resources. Third States, Governance, Fragmentation and other recurring issues in International Law*, Torino, 2015.

¹²² Parlamento europeo, Note tematiche sulle Relazioni internazionali nell'ambito della pesca, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/119/le-relazioni-internazionali-nell-ambito-della-pesca>

Per gli spazi marini che, a vario titolo, sono sottoposti alla giurisdizione degli Stati membri dell'Unione, la gestione delle risorse della pesca rientra tra le competenze esclusive dell'Unione europea. Sulle istituzioni dell'Unione, pertanto, grava l'obbligo di adottare le misure necessarie di gestione che la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare pone a carico degli Stati costieri per l'accesso alle risorse. È proprio la PCP, attraverso la normativa volta al raggiungimento degli obiettivi previsti dal regolamento (UE) 1380/2013, che risponde all'esigenza di prevedere delle misure adeguate di gestione delle risorse marine¹²³.

Proprio nell'ambito di questa competenza esclusiva relativa alla conservazione e alla gestione delle risorse biologiche marine, l'Unione ha concluso una serie di accordi internazionali, consolidando il suo ruolo nell'ambito della cooperazione internazionale per la gestione sostenibile delle risorse marine e diventando parte contraente di convenzioni internazionali quali – oltre alla convenzione di Montego Bay – l'Accordo per la Conservazione degli *stock* ittici transzonali e altamente migratori¹²⁴, l'Accordo sul programma internazionale per la Conservazione dei delfini e gli Accordi FAO per prevenire, contrastare ed eliminare la pesca IUU¹²⁵. L'Unione europea aderisce inoltre alle organizzazioni regionali con competenza in materia di pesca. In quanto parte delle Organizzazioni Regionali di Gestione della

¹²³ C. FIORAVANTI, *La riforma della politica comune della pesca*, cit., pp. 499 e ss.

¹²⁴ L'Accordo delle Nazioni Unite relativo alla conservazione e alla gestione degli *stock* ittici transzonali e altamente migratori è realizzato ai fini dell'applicazione delle disposizioni della convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 10 dicembre 1982, Gazzetta ufficiale n. L 189 del 03/07/1998 pag. 0017 - 0041

¹²⁵ Cfr. C. FIORAVANTI, *Il ruolo delle istituzioni dell'Unione e degli Stati membri nella nuova Politica Comune della Pesca*, cit., pp. 181 e ss.

Pesca (ORGP)¹²⁶, sostiene e contribuisce attivamente alle attività di queste ultime¹²⁷.

Secondo quanto previsto dal regolamento (UE) 1380/2013, le posizioni dell'Unione nell'ambito delle organizzazioni internazionali che operano nel settore della pesca e nell'ambito delle ORGP si devono basare sui migliori pareri scientifici disponibili al fine di garantire che le risorse alieutiche siano gestite conformemente agli obiettivi stabiliti all'articolo 2. Il riferimento è, in particolare, agli obiettivi previsti dal par. 2, relativo al ricorso all'approccio precauzionale nella gestione della pesca e alla ricostituzione e al mantenimento delle popolazioni delle specie pescate al di sopra di livelli in grado di produrre il rendimento massimo sostenibile, e al par. 5, 1. c) per il quale la PCP deve provvedere a creare le condizioni necessarie per rendere il settore delle catture e della trasformazione e le attività a terra connesse alle attività di pesca economicamente redditizi e competitivi. L'Unione cerca di guidare il processo di rafforzamento dell'operato delle ORGP per permettere loro di conservare e gestire al meglio le risorse marine vive comprese nel loro ambito di competenza. Inoltre, sostiene attivamente la messa a punto di meccanismi appropriati e trasparenti di assegnazione delle possibilità di pesca e promuove la cooperazione fra le ORGP, la coerenza tra i quadri normativi di queste ultime e offre il proprio sostegno allo sviluppo delle conoscenze e dei pareri scientifici al fine di garantire che le loro raccomandazioni si basino su tali pareri scientifici (art. 29).

Il regolamento sulla PCP riporta, inoltre, una dettagliata disciplina riguardo agli accordi di partenariato per una pesca sostenibile con i paesi terzi che istituiscono

¹²⁶ Un'organizzazione regionale di gestione della pesca (ORGP) è un'organizzazione, istituita da un accordo internazionale, con la competenza di adottare misure di conservazione e gestione per particolari stock ittici transzonali o altamente migratori; *United Nations Conference on straddling fish stocks and highly migratory fish stocks, Sixth session, New York, 24 July-4 August 1995, Agreement for the implementation of the provisions of the United Nations convention and management of the straddling fish stocks and highly migratory fish stocks*. In questo accordo, secondo l'art. 8, paragrafi 3 e 4, gli Stati interessati alla pesca nell'area di competenza di un'organizzazione devono o diventarne membri o conformarsi alle misure da essa stabilite per poter compiere la propria attività di cattura. Ad ogni modo, secondo quanto previsto dalle stesse ORGP riunitesi presso la FAO, l'adesione alle Organizzazioni sembra essere di carattere meramente volontario, cfr. *FAO Report No. 597, I meeting of FAO and NON-FAO Regional Fisheries Bodies*, Roma, 2000; Cfr. M. F. ORZAN, *Il ruolo dell'Unione europea nella lotta alla pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata*, in A. DEL VECCHIO (a cura di) *La Politica marittima comunitaria*, Roma, 2009, p. 141.

¹²⁷ C. FIORAVANTI, *La riforma della politica comune della pesca*, cit., pp. 498 e ss.

un contesto di *governance* giuridica, ambientale, economica e sociale per le attività di pesca condotte dai pescherecci unionali nelle acque dei paesi terzi¹²⁸.

Gli accordi di partenariato con i paesi terzi per una pesca sostenibile devono essere volti ad assicurare che il *surplus* di risorse marine¹²⁹ sia sottoposto a uno sfruttamento sostenibile. I pescherecci dell'Unione catturano solo il *surplus* di catture ammissibili previsto dall'art. 62, paragrafi 2 e 3 della Convenzione UNCLOS, ossia un *surplus* identificato in maniera chiara e trasparente, sulla base dei migliori pareri scientifici e delle informazioni scambiate tra l'Unione e il paese terzo riguardo allo sforzo totale di pesca delle flotte per gli *stock* interessati. La determinazione dei totali di cattura ammissibili in caso di *stock* ittici transzonali o altamente migratori deve, invece, tenere conto di valutazioni scientifiche effettuate a livello regionale e delle misure di gestione adottate dalle ORGP (art. 31, par. 4)

Inoltre, per garantire che le navi dell'Unione che pescano nell'ambito di accordi di partenariato per una pesca sostenibile operino sulla base di norme analoghe a quelle previste nelle acque dell'Unione, vengono inserite all'interno degli accordi di partenariato delle disposizioni riguardanti gli obblighi di sbarco del pesce e dei prodotti della pesca. Affinché possano operare nelle acque di un paese terzo con cui è in vigore un accordo di partenariato, i pescherecci dell'Unione devono ottenere una specifica autorizzazione¹³⁰ (art. 31 par. 5).

¹²⁸ L'art. 31 del Regolamento (UE) 1380/2013 prosegue «Tale contesto può comprendere: a) lo sviluppo e il sostegno degli istituti scientifici e di ricerca necessari; b) le capacità di monitoraggio, controllo, e sorveglianza; c) altri elementi che consentano di rafforzare le capacità di sviluppo di una politica della pesca sostenibile del paese terzo.

¹²⁹ Per *surplus* di risorse marine si intende la parte di catture ammissibili che uno Stato costiero non pesca, il che comporta il mantenimento del tasso di sfruttamento totale per i singoli stock al di sotto dei livelli in grado di consentirne la ricostituzione e delle popolazioni di specie sfruttate al di sopra dei livelli auspicati in base ai migliori pareri scientifici disponibili; art. 3, par. 33, regolamento (UE) 1380/2013

¹³⁰ Secondo quanto previsto dall'art. 31, par. 9 «L'autorizzazione di cui al paragrafo 5 non è concessa ad una nave che sia uscita dal registro della flotta peschereccia unionale e vi sia successivamente rientrata nell'arco di 24 mesi, a meno che il proprietario effettivo della nave in questione non abbia fornito alle autorità competenti dello Stato membro di bandiera tutti i dati necessari per stabilire che, nel suddetto periodo, l'operato della nave è stato pienamente conforme alle norme applicabili ad una nave battente bandiera dell'Unione. Inoltre, deve essere dimostrato che, qualora lo Stato che concede la propria bandiera nel periodo in cui la nave non figura nel registro della flotta dell'Unione sia stato riconosciuto a norma del diritto dell'Unione come Stato che non coopera per prevenire, scoraggiare e far cessare la pesca INN o come Stato che consente lo sfruttamento non sostenibile delle risorse marine vive, le operazioni di pesca della nave siano cessate ed il proprietario abbia preso provvedimenti immediati per cancellare la nave dal registro dello Stato in questione».

Ciascun protocollo di partenariato è sottoposto a delle valutazioni indipendenti ex ante ed ex post da parte della Commissione, che le mette poi a disposizione del Parlamento europeo e del Consiglio prima di presentare una raccomandazione volta ad autorizzare l'apertura dei negoziati per il successivo protocollo (art. 31, par. 10).

Gli accordi devono riportare una clausola sul rispetto dei principi democratici e dei diritti umani, che deve essere elemento essenziale di tali accordi¹³¹.

Nell'ambito degli accordi di partenariato l'Unione fornisce sostegno finanziario ai paesi terzi sia per prendere a carico parte dei costi di accesso alle risorse alieutiche nelle acque dei paesi terzi¹³², sia per istituire un contesto di *governance*, che possa includere lo sviluppo e il mantenimento degli istituti scientifici e di ricerca necessari, promuovere processi di consultazione con i gruppi di interesse e le capacità di monitoraggio, controllo e sorveglianza e altri elementi che consentano di rafforzare le capacità di elaborazione di una politica della pesca sostenibile da parte del paese terzo. Tale sostegno finanziario è subordinato al conseguimento di risultati specifici ed è complementare e coerente con i progetti e programmi di sviluppo realizzati nel paese terzo in questione¹³³.

Il regolamento (UE) 1380/2013 prosegue con la disciplina relativa alla gestione di *stock* di interesse comune per l'Unione e i paesi terzi, individuando i principi e gli obiettivi della gestione degli *stock* e degli accordi in materia di scambio e gestione congiunta. Laddove siano presenti *stock* di interesse comune sfruttati anche da paesi terzi, l'Unione avvia un dialogo con tali paesi terzi affinché gli *stock* in questione siano gestiti in modo sostenibile e conformemente agli obiettivi della PCP, in particolare all'obiettivo secondo il quale la gestione della pesca deve

¹³¹ Art. 31, par. 6 regolamento (UE) 1380/2013 «Tali accordi, nella misura del possibile, contengono inoltre: a) una clausola che vieta di concedere alle diverse flotte che pescano in quelle acque condizioni più favorevoli di quelle accordate agli operatori economici dell'Unione, ivi comprese le condizioni concernenti la conservazione, lo sviluppo e la gestione delle risorse, gli accordi finanziari, i canoni e i diritti relativi al rilascio di autorizzazioni di pesca; b) una clausola di esclusività concernente la norma di cui al paragrafo 5».

¹³² Art. 32 regolamento (UE) 1380/2013 «La parte dei costi di accesso alle risorse alieutiche che devono pagare gli armatori dell'Unione è valutata per ciascun accordo di partenariato nel settore della pesca sostenibile o relativo protocollo, deve essere equa, non discriminatoria e commensurata ai vantaggi ottenuti mediante le condizioni di accesso».

¹³³ L'art 32 regolamento (UE) 1380/2013 prosegue poi specificando che «Nell'ambito di ciascun accordo di partenariato per una pesca sostenibile, il sostegno finanziario per l'aiuto settoriale è disaccoppiato dai pagamenti per l'accesso alle risorse alieutiche. L'Unione impone risultati specifici quale condizione per i pagamenti a titolo del sostegno finanziario e segue attentamente i progressi compiuti».

garantire che lo sfruttamento delle risorse biologiche marine vive ricostituisca e mantenga le popolazioni delle specie pescate al di sopra dei livelli di rendimento massimo sostenibile¹³⁴.

7. Il regime di controllo della pesca: evoluzione normativa

Per garantire un buon funzionamento della Politica Comune della Pesca e l'attuazione corretta delle norme da essa previste, l'Unione europea ha ritenuto necessario delineare un sistema di controllo e di esecuzione in grado di contrastare eventuali violazioni delle norme e attività di pesca Illegale, Non dichiarata e Non regolamentata. La PCP si occupa, dunque, di definire le competenze e i poteri che spettano, in tale materia, agli Stati membri e all'Unione europea¹³⁵.

L'origine della normativa sul controllo delle attività di pesca è riconducibile alla prima metà degli anni '80, con l'emanazione del regolamento (CE) n. 2057/1982¹³⁶, che istituiva alcune misure di controllo delle attività di pesca esercitate dai pescherecci degli Stati membri, abrogato dal regolamento (CE) n. 2241/1987, del 23 luglio 1987¹³⁷, al quale è seguito, pochi anni dopo, il regolamento (CE) n. 2847/1993¹³⁸. Quest'ultimo delineava una normativa più dettagliata e organica, disciplinando il controllo di misure di conservazione e di gestione delle risorse biologiche marine, il controllo dell'OCM, le sanzioni da applicare, ed esponendo le modalità di svolgimento dei controlli che potevano sostanzarsi, per

¹³⁴ Art. 33 regolamento (UE) 1380/2013 «Qualora non sia raggiunto un accordo formale, l'Unione compie ogni sforzo in vista della conclusione di intese comuni per la pesca di tali *stock* al fine di renderne possibile la gestione sostenibile, in particolare con riguardo all'obiettivo di cui all'articolo 2, paragrafo 2, promuovendo in tal modo condizioni di parità per gli operatori dell'Unione»

¹³⁵ C. FIORAVANTI, *Il diritto comunitario della pesca*, cit., p. 216; P. LEUCCI, *Politica Comune della Pesca e sistema di controllo: breve analisi delle principali modifiche introdotte dal processo di revisione del Regolamento (CE) 1224/2009*, in N. LUCIFERO (a cura di), *La sostenibilità della politica della pesca dell'Unione Europea. Criticità, opportunità e prospettive evolutive*, Milano, 2024, pp. 63 e ss.

¹³⁶ Regolamento (CEE) n. 2057/82 del Consiglio, del 29 giugno 1982, che istituisce alcune misure di controllo delle attività di pesca esercitate dai pescherecci degli Stati membri

¹³⁷ Regolamento (CEE) n. 2241/87 del Consiglio del 23 luglio 1987 che istituisce alcune misure di controllo delle attività di pesca.

¹³⁸ Regolamento (CEE) n. 2847/93 del Consiglio del 12 ottobre 1993 che istituisce un regime di controllo applicabile nell'ambito della politica comune della pesca

esempio, in visite a bordo dei pescherecci o accertamenti sulla regolare tenuta dei registri di pesca e di vendita¹³⁹.

Il regolamento del 1993 oltre a essere stato oggetto di varie modifiche, nel corso del tempo, è stato affiancato anche da altre norme che hanno disciplinato ulteriormente la materia dei controlli¹⁴⁰. Il sistema di controllo, tuttavia, risultava inefficace e frammentario, necessitando così di un intervento, su proposta della Commissione europea, che mirasse a un sistema di monitoraggio completo delle catture attraverso procedure di controllo armonizzate sull'intera catena di produzione e commercializzazione¹⁴¹.

Furono così emanati il regolamento (CE) 1005/2008 che istituisce un regime comunitario per prevenire, scoraggiare ed eliminare la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata¹⁴²; e il regolamento (CE) 1224/2009 che istituisce un regime di controllo comunitario per garantire il rispetto delle norme della politica comune della pesca¹⁴³, con i quali è stata ridefinita e approfondita la normativa sui controlli della pesca nell'Unione europea e quella relativa al sistema sanzionatorio¹⁴⁴.

Ad oggi, il regime di controllo dell'Unione volto a garantire il rispetto delle norme della PCP, include quattro diversi regolamenti: 1) il regolamento (CE) 1224/2009, 2) il regolamento (CE) 768/2005, che istituisce un'Agenzia europea di controllo della pesca (EFCA); 3) il regolamento (CE) 1005/2008, 4) il regolamento

¹³⁹ Cfr. P. LEUCCI, *Politica Comune della Pesca e sistema di controllo*, cit., p. 65; D. DEL VESCOVO, *La competenza sanzionatoria dell'Unione europea in materia di pesca*, in *Rivista di Diritto dell'Economia, dei trasporti e dell'Ambiente*, 2012, p. 327 e ss.

¹⁴⁰ Si fa riferimento, ad esempio, al regolamento (CE) n. 2371/2002 del Consiglio del 20 dicembre 2002 relativo alla conservazione e allo sfruttamento sostenibile delle risorse della pesca nell'ambito della politica comune della pesca, che al capitolo V disciplina il «Sistema comunitario di controllo e di esecuzione».

¹⁴¹ Per un approfondimento sia consentito rimandare a D. DEL VESCOVO, *La competenza sanzionatoria dell'Unione europea in materia di pesca*, cit., pp. 329-330.

¹⁴² Regolamento (CE) n. 1005/2008 del Consiglio, del 29 settembre 2008, che istituisce un regime comunitario per prevenire, scoraggiare ed eliminare la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata, che modifica i regolamenti (CEE) n. 2847/93, (CE) n. 1936/2001 e (CE) n. 601/2004 e che abroga i regolamenti (CE) n. 1093/94 e (CE) n. 1447/1999.

¹⁴³ Regolamento (CE) n. 1224/2009 del Consiglio, del 20 novembre 2009, che istituisce un regime di controllo comunitario per garantire il rispetto delle norme della politica comune della pesca, che modifica i regolamenti (CE) n. 847/96, (CE) n. 2371/2002, (CE) n. 811/2004, (CE) n. 768/2005, (CE) n. 2115/2005, (CE) n. 2166/2005, (CE) n. 388/2006, (CE) n. 509/2007, (CE) n. 676/2007, (CE) n. 1098/2007, (CE) n. 1300/2008, (CE) n. 1342/2008 e che abroga i regolamenti (CEE) n. 2847/93, (CE) n. 1627/94 e (CE) n. 1966/2006.

¹⁴⁴ D. DEL VESCOVO, *La competenza sanzionatoria dell'Unione europea in materia di pesca*, cit., p. 330.

(UE) 2403/2017 relativo alla gestione sostenibile delle flotte da pesca esterne (SMEF).

Ad eccezione del regolamento SMEF, i regolamenti sopra citati sono precedenti alla riforma della Politica Comune della Pesca del 2013 e, dunque, all'adozione del regolamento (UE) 1380/2013 e agli obiettivi da quest'ultimo delineati.

Per questo motivo, nel 2018 ha avuto inizio un lungo processo di revisione del sistema di controllo, ritenuto ormai obsoleto e non in grado di raggiungere gli obiettivi di sostenibilità indicati nel regolamento del 2013. Il sistema di controllo, oltre a non apparire conforme alle nuove norme della PCP, risultava non efficace e non in grado di affrontare esigenze future, sia per quanto riguarda la raccolta e la completezza dei dati sulla pesca, sia rispetto al controllo delle flotte. Risultava, inoltre, carente sull'adeguamento alle continue evoluzioni delle pratiche e delle tecniche della pesca e sull'utilizzo di tecnologie di controllo e sistemi di scambio dati moderni e più efficienti¹⁴⁵.

Delle ulteriori incertezze erano state rilevate, inoltre, in relazione al sistema di sanzioni degli Stati membri in caso di violazione delle norme della PCP. Da uno studio della Commissione europea pubblicato nel 2021 – che prende in considerazione le sanzioni applicate dagli Stati membri tra il 1° gennaio 2015 e il 31 dicembre 2019 – era emersa una forte mancanza di armonizzazione tra sanzioni applicate dagli Stati membri per tipi di infrazioni simili¹⁴⁶.

La proposta di revisione del regolamento “controllo” avanzata dalla Commissione nel 2018 era rivolta, in particolare: «1) a sanare le carenze rilevate rispetto alla PCP e ad altre politiche dell'Unione; 2) a semplificare il quadro normativo e ridurre gli oneri amministrativi inutili; 3) a migliorare la disponibilità, l'attendibilità e la completezza dei dati e delle informazioni sulla pesca, in particolare dei dati relativi alle catture, e consentire lo scambio e la condivisione

¹⁴⁵ Commissione europea, Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del consiglio che modifica i regolamenti (CE) n. 1224/2009, (CE) n. 768/2005, (CE) n. 1967/2006 e (CE) n. 1005/2008 del Consiglio e il regolamento (UE) 2016/1139 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda i controlli nel settore della pesca, Bruxelles, 30.5.2018 COM(2018) 368 def. 2018/0193 (COD), p. 1.

¹⁴⁶ European Commission: Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries, Angevin, F., Borrett, C., Moreira, G., Pavlou, P. et al., *Study on the sanctioning systems of Member States for infringements to the rules of the common fisheries policy – EU overall report – Final report*, Publications Office of the European Union, 2021, <https://data.europa.eu/doi/10.2771/460801>.

delle informazioni e 4) a eliminare gli ostacoli che impediscono lo sviluppo di una cultura del rispetto delle norme e l'equo trattamento degli operatori tra gli Stati membri e al loro interno»¹⁴⁷.

Il processo di revisione è terminato il 20 dicembre 2023, con l'adozione del regolamento (UE) n. 2842/2023, entrato poi in vigore il 7 gennaio 2024¹⁴⁸. I tempi di negoziazione sono stati particolarmente lunghi. Da una parte, la causa del prolungamento è legata alla nuova composizione del Parlamento europeo, 2019-2024, che è avvenuta a pochi mesi di distanza dalla presentazione della proposta di revisione del regolamento da parte della Commissione. Questo ha portato a un allungamento dei tempi per il raggiungimento di un mandato interno del Parlamento europeo, necessario ad avviare le negoziazioni inter-istituzionali (triloghi) propedeutiche per la definizione di un accordo tra Parlamento e Consiglio dell'UE sul testo finale del Regolamento¹⁴⁹. Inoltre, alcune modifiche particolarmente complesse da un punto di vista tecnico-giuridico o sensibili da un punto di vista politico hanno richiesto un lungo e necessario lavoro per raggiungere un accordo utile per l'adozione del testo finale del Regolamento (UE) 2842/2023, avvenuta sotto la Presidenza spagnola del Consiglio dell'Unione europea, e inserita tra i traguardi legislativi dell'UE nel contesto del *Green Deal*¹⁵⁰.

Il nuovo regolamento mira a modificare il quadro normativo al fine di introdurre sistemi di monitoraggio e sorveglianza più efficaci, in linea con gli ultimi sviluppi

¹⁴⁷ Commissione europea, Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del consiglio che modifica i regolamenti (CE) n. 1224/2009, (CE) n. 768/2005, (CE) n. 1967/2006 e (CE) n. 1005/2008 del Consiglio e il regolamento (UE) 2016/1139 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda i controlli nel settore della pesca, Bruxelles, 30.5.2018 COM(2018) 368 final 2018/0193 (COD), p. 2.

¹⁴⁸ Nel corso del tempo, la normativa dell'Unione europea sui controlli della pesca è stata più volte oggetto di revisione. Il primo regolamento che si occupò di disciplinare le misure di controllo sulle attività dei pescherecci degli Stati membri è il Regolamento (CEE) n. 2057/82 del Consiglio, del 29 giugno 1982, che istituisce alcune misure di controllo delle attività di pesca esercitate dai pescherecci degli Stati membri, successivamente abrogato dal regolamento (CE) n. 2241/1987. Nel 1993, tuttavia, fu emanata una normativa più puntuale con il regolamento (CE) n. 2847/1993. Quest'ultimo fu sottoposto a numerose modifiche. Il sistema, tuttavia, risultava ancora carente e nel 2008 portò alla proposta di una riforma radicale e, infine, all'entrata in vigore del regolamento (CE) 1224/2009; per un ulteriore approfondimento sia consentito rimandare a D. DEL VESCOVO, *La competenza sanzionatoria dell'Unione Europea in materia di pesca*, cit., pp. 327-330.

¹⁴⁹ P. LEUCCI, *Politica Comune della Pesca e sistema di controllo*, cit., p. 66.

¹⁵⁰ P. LEUCCI, *Politica Comune della Pesca e sistema di controllo*, cit., p. 66; *Joint Declaration on EU Legislative Priorities for 2023 and 2024 – Working document*, https://commission.europa.eu/document/download/7b2ad054-2223-4d44-9b10-71fa9b6c2306_en?filename=w-d-Joint%20Declaration-2023-2024.pdf

tecnologici, e in grado di perseguire gli obiettivi di sostenibilità ambientale della PCP. È prevista, infatti, sia l'introduzione di sistemi di controllo digitalizzati della pesca, sia di sistemi di registrazione elettronica delle catture. Il regolamento interviene, inoltre, sul sistema sanzionatorio – in particolare sulle c.d. infrazioni gravi – nell'ottica di una maggiore armonizzazione delle sanzioni applicate in caso di violazione delle norme della PCP. Il “nuovo” regolamento modifica, prevalentemente, il regolamento (CE) 1224/2009, lasciando intatte solo poche norme e integrando gran parte delle modifiche proposte dalla Commissione e inserendone anche altre rispetto a quelle prospettate¹⁵¹.

È opportuno sottolineare che è prevista una fase di implementazione delle nuove disposizioni le cui tempistiche sono individuate nel dettaglio dal regolamento in questione all'art. 7, il quale specifica il tempo di entrata in vigore e di applicazione delle varie disposizioni, la maggior parte delle quali saranno applicate a partire dal gennaio 2026. L'applicazione delle norme con tempistiche posticipate consente di garantire, agli Stati membri e agli operatori commerciali, tempo sufficiente per una adeguata preparazione a livello tecnico-organizzativo e, alla Commissione, il tempo necessario per adottare gli atti esecutivi e delegati per dare efficacia alle nuove disposizioni¹⁵².

7.1. Il sistema di controllo e le principali novità introdotte dal Regolamento (UE) n. 2842/2023

Il sistema di controllo ed esecuzione risponde a degli obiettivi espressamente previsti dall'art. 36 del regolamento (UE) 1380/2013. In primo luogo, mira a garantire il rispetto delle norme della PCP e a contrastare le pratiche di pesca IUU. Inoltre, le misure di controllo comprendono e si basano su «a) un approccio globale, integrato e comune; b) la cooperazione e il coordinamento tra gli Stati membri, la Commissione e l'Agenzia; c) il rapporto costo-efficacia e la proporzionalità; d) l'uso di tecnologie di controllo efficienti al fine di garantire la disponibilità e la qualità

¹⁵¹ P. LEUCCI, *Politica Comune della Pesca e sistema di controllo*, cit., p. 66.

¹⁵² Ivi, p. 67.

dei dati relativi alla pesca; e) un contesto unionale di controllo, ispezione ed esecuzione; f) una strategia basata sul rischio e incentrata su controlli incrociati sistematici e automatizzati di tutti i dati pertinenti disponibili; g) la diffusione di una cultura del rispetto delle norme e della collaborazione fra tutti gli operatori e i pescatori».

Per poter affrontare l'analisi della normativa sui controlli in materia di pesca e delle novità apportate dal regolamento (UE) n. 2842/2023 è necessaria una premessa fondamentale: il regolamento appena citato modifica – senza abrogare – il regolamento (CE) 1224/2009, il quale rimane in vigore accogliendo progressivamente gli emendamenti del nuovo regolamento. Per quanto non modificato – e per quanto modificato ma non ancora implementato per via delle tempistiche previste dall'art. 7 del regolamento 2842/2023 – il regolamento (CE) 1224/2009 resta in vigore ed è applicato a tutte le attività previste dalla PCP, praticate sul territorio degli Stati membri o nelle acque dell'UE, praticate da pescherecci dell'Unione o da cittadini degli Stati membri, fatta salva la primaria responsabilità dello Stato di bandiera (art. 2, par. 1).

Il regolamento del 2009 si occupa di disciplinare le condizioni generali di accesso alle acque e alle risorse, in primo luogo, richiedendo una licenza di pesca in corso di validità per tutte le navi da cattura dell'Unione che vogliano procedere a uno sfruttamento commerciale delle risorse biologiche marine [art. 6, modificato dal regolamento (UE) 2842/2023]. Occorre, in questo caso, precisare che il regolamento del 2023 parla di navi da cattura, non più di pescherecci come l'originario regolamento (CE) 1224/2009, evidenziando la differenza tra le definizioni previste all'art. 4: « 31) “peschereccio”: nave da cattura o qualsiasi altra nave utilizzata per lo sfruttamento commerciale delle risorse biologiche marine, comprese le navi d'appoggio, le navi officina per il trattamento del pesce, le navi che partecipano a operazioni di trasbordo, i rimorchiatori, le navi ausiliarie e le navi trasportatrici attrezzate per il trasporto di prodotti della pesca, ma escluse le navi portacontainer e le navi utilizzate esclusivamente per l'acquacoltura; 33) “nave da cattura”: nave attrezzata o utilizzata per la cattura di risorse biologiche marine a fini

commerciali»¹⁵³. Gli Stati membri si assicurano che la licenza di pesca soddisfi i requisiti informativi minimi relativi all'identificazione, alle caratteristiche tecniche e all'armamento di una nave da cattura e che le informazioni contenute nella licenza di pesca siano corrette e coerenti con quelle contenute nel registro della flotta peschereccia dell'Unione di cui all'articolo 24, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 1380/2013¹⁵⁴ (art. 6. modificato dal regolamento (UE) 2842/2023).

La nave da cattura può svolgere poi attività di pesca specifiche, se munita di un'autorizzazione in corso di validità e se il tipo di pesca, le zone di pesca in cui le attività sono autorizzate, o la nave, rientrano: «a) in un regime di sforzo di pesca; b) in un piano pluriennale; c) in una zona di restrizione della pesca; d) nella pesca a fini scientifici; e) nell'obbligo di utilizzare un sistema di monitoraggio elettronico a distanza (REM), compresi i sistemi CCTV; o f) in altri casi previsti dalla normativa dell'Unione». Una delle novità inserite in questo articolo è il riferimento ai sistemi di monitoraggio elettronico a distanza (REM) compresi di sistemi di telecamere a circuito chiuso (CCTV)¹⁵⁵. Tale riferimento, in realtà, risulta essere una delle principali novità introdotte dall'intero regolamento, poiché uno degli aspetti fondamentali della revisione del sistema di controllo ha sicuramente riguardato l'introduzione di nuovi strumenti di monitoraggio al passo con attuali tecnologie già in uso in alcuni Stati membri¹⁵⁶.

I sistemi REM e CCTV sono pensati per essere installati a bordo dei pescherecci al fine di monitorare il rispetto degli obblighi di sbarco stabiliti dalla PCP¹⁵⁷. Il nuovo regolamento prevede l'installazione obbligatoria dei sistemi REM e CCTV soltanto su alcuni pescherecci commerciali. In particolare, è prevista l'installazione di un sistema REM operativo a bordo delle navi da cattura dell'Unione di lunghezza

¹⁵³ Nella versione originaria del Regolamento (CE) 1224/2009, la definizione di peschereccio era la seguente: «(32) qualsiasi nave attrezzata per lo sfruttamento commerciale delle risorse acquatiche viventi».

¹⁵⁴ Art. 24 regolamento (UE) 1380/2013 «Gli Stati membri registrano le informazioni relative alla proprietà, alle caratteristiche delle navi e degli attrezzi nonché alle attività dei pescherecci unionali battenti la loro bandiera necessarie alla gestione delle misure stabilite a norma del presente regolamento».

¹⁵⁵ Closed-circuit television (CCTV), system that uses video cameras to send [television](https://www.britannica.com/technology/closed-circuit-television) signals to a specific limited viewership. Unlike broadcast television, closed-circuit television (CCTV) does not openly transmit its signal to the public but rather between set points that are decided by the camera's owner or operator; M. ROLAND, *Closed-circuit television*, in *Encyclopedia Britannica*, <https://www.britannica.com/technology/closed-circuit-television>. Accessed 26 February 2025.

¹⁵⁶ P. LEUCCI, *Politica Comune della Pesca e sistema di controllo*, cit., p. 74.

¹⁵⁷ Vd. supra, par. 4.1.

fuori tutto pari o superiore a 18 metri, battenti la loro bandiera, per le quali sia rilevato un alto rischio di non conformità all'obbligo di sbarco (art. 13).

Questa è la misura attualmente più criticata da parte degli operatori del settore, ma anche, per quanto riguarda l'Italia, dal Governo. Quest'ultimo, infatti, ha presentato ricorso alla Corte di Giustizia dell'Unione europea per l'annullamento del Regolamento (UE) n. 2842/2023 nella parte relativa alle disposizioni sulle installazioni dei sistemi REM e CCTV. Il Governo ritiene che l'applicazione di tali sistemi comporti una violazione del diritto alla *privacy*. Il Regolamento in questione, tuttavia, sembra aver già preso in considerazione gli aspetti legati alla tutela di tale diritto. Nel considerando n. 24, infatti, stabilisce che «[i] dati ricavati dalle CCTV non dovrebbero essere trasmessi in diretta *streaming*. Al fine di tutelare il diritto alla vita privata e alla protezione dei dati personali, la registrazione di materiale video mediante sistemi CCTV dovrebbe essere consentita solo in relazione agli attrezzi e alle parti delle navi in cui i prodotti della pesca vengono salpati a bordo, trattati e immagazzinati o nei casi in cui possono verificarsi rigetti». Nel considerando n. 106, inoltre, afferma che «tali sistemi dovrebbero essere progettati e posti in essere in modo tale da escludere, nella misura del possibile, le immagini e l'identificazione di persone fisiche su materiale video registrato ottenuto da sistemi elettronici a distanza e dovrebbero essere previste garanzie qualora eccezionalmente sia rilevata tale identificazione»¹⁵⁸.

La misura, inoltre, come già anticipato, sarà applicata solo a bordo di un ridotto numero di imbarcazioni di lunghezza pari o superiore a 18 metri – non più del 6,8% dell'intera flotta dell'Unione – e in riferimento alle quali sia stato identificato un elevato rischio di violazione dell'obbligo di sbarco. Tale valutazione è effettuata sulla base di un'analisi che prevede il coinvolgimento degli Stati membri¹⁵⁹.

¹⁵⁸ Cfr. C. FIORAVANTI, *La revisione del regime di controllo nel settore della politica comune della pesca: il governo italiano impugna il Regolamento (UE) 2023/2842*, in *Eurojus.it rivista*, 2024, <https://rivista.eurojus.it/la-revisione-del-regime-di-controllo-nel-settore-della-politica-comune-della-pesca-il-governo-italiano-impugna-il-regolamento-ue-2023-2842/>. Tra le ulteriori novità introdotte dal Regolamento (UE) n. 2842/2023 relative alle nuove tecnologie di monitoraggio, vi è anche il “monitoraggio continuo della potenza motore” per il quale si rimanda per un approfondimento a P. LEUCCI, *Politica Comune della Pesca e sistema di controllo*, cit., pp. 74-75.

¹⁵⁹ Cfr. P. LEUCCI, *Politica Comune della Pesca e sistema di controllo*, cit., pp. 75.

Per quanto attiene alla copertura dei costi di installazione, si fa riferimento al Fondo Europeo per gli Affari Marittimi della Pesca e dell'Acquacoltura (FEAMPA)¹⁶⁰.

Al di là delle tecnologie REM e CCTV, gli Stati membri utilizzano sistemi di controllo VMS (*Vessel Monitoring System*) per monitorare in maniera efficace la posizione e i movimenti dei pescherecci battenti la loro bandiera, ovunque essi si trovino, nonché dei pescherecci presenti nelle loro acque. Inoltre, lo Stato membro di bandiera deve raccogliere e analizzare i dati sulla posizione, assicurando un controllo continuo e sistematico del peschereccio (art. 9). Lo strumento risulta utile, pertanto, anche per conoscere l'effettiva provenienza delle catture, o la velocità di crociera dell'imbarcazione, da cui è poi possibile identificare alcune tipologie di pesca, come ad esempio la pesca a strascico¹⁶¹.

Un'altra delle grandi novità introdotte dal regolamento (UE) 2842/2023, riguarda la piccola pesca¹⁶² e l'estensione del monitoraggio delle imbarcazioni utilizzate in tale contesto, con particolare riferimento proprio al sistema VMS, e alla digitalizzazione del processo di registrazione delle catture. L'importanza di avere delle norme puntuali in tema di controlli anche nei confronti della piccola pesca, deriva proprio dai numeri evidenziati negli ultimi anni in relazione a queste attività. Si calcola, infatti, che il 75% delle attività di pesca nell'Unione europea siano svolte

¹⁶⁰ Vd. supra par. 5.

¹⁶¹ P. LEUCCI, *Politica Comune della Pesca e sistema di controllo*, cit., pp. 68-69.

¹⁶² La piccola pesca (small scale-fisheries) è definita dall'Unione europea, all'art. 2 del regolamento (UE) 2021/1139 del Parlamento e del Consiglio, del 7 luglio 2021 che istituisce il Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura e che modifica il regolamento (UE) 2017/1004, come la pesca «svolta da pescherecci che praticano la pesca nei mari e nelle acque interne, di lunghezza fuori tutto inferiore a 12 metri, che non utilizzano attrezzi trainati, e da pescatori a piedi, compresi i pescatori di molluschi». In Italia, secondo quanto disposto dall'art. 1 d.m. 7 dicembre 2016, «Disciplina della piccola pesca e della piccola pesca artigianale», tra le attività di piccola pesca rientrano «a) la “piccola pesca artigianale”; b) la pesca praticata da unità di lunghezza fuori tutto inferiore ai 12 metri, abilitate all'esercizio della pesca costiera locale (entro le 12 miglia dalla costa) con uno o più dei sistemi e/o attrezzi da pesca di seguito indicati: i) Piccola Rete derivante GND; ii) Palangaro fisso LLS». Per piccola pesca artigianale si intende «la pesca praticata da unità di lunghezza fuori tutto inferiore ai 12 metri, abilitate all'esercizio della pesca costiera locale (entro le 12 miglia dalla costa) con uno o più dei sistemi e/o attrezzi da pesca di seguito indicati: i) Rete da posta calate (ancorate) GNS; ii) Rete da posta circuitanti GNC; iii) Reti a tremaglio GTR; iv) Incastellate - Combine GTN; v) Nasse e Cestelli FPO; vi) Cogolli e Bertovelli FYK; vii) Lenze a mano e a canna (manovrate a mano) LHP; ix) Lenze a mano e a canna (meccanizzate) LHM; x) Lenze trainate LTL; xi) Arpione HAR;»; per un approfondimento sul tema si veda F. LEONARDI, *Appunti in tema di piccola impresa di pesca*, in *Riv. dir. agr.*, 2021, p. 104.

da piccole imbarcazioni¹⁶³, e che circa 57.800 pescherecci di piccole dimensioni siano inseriti nel registro della flotta europea¹⁶⁴.

Per quanto attiene al monitoraggio, il Regolamento (UE) n. 2842/2023 estende l'obbligo di localizzazione anche alle imbarcazioni sotto i 12 metri, ossia quelle utilizzate nella piccola pesca. Rispetto alla precedente normativa, che prevedeva un obbligo di monitoraggio solo per le imbarcazioni di lunghezza superiore ai 12 metri, attraverso l'utilizzo di sistemi VMS, il nuovo regolamento introduce l'obbligo di localizzazione anche delle piccole imbarcazioni (art 9, par. 3) sottolineando, tuttavia, la possibilità di usufruire di strumenti meno complessi e che comportino oneri inferiori (considerando 19). In particolare, le piccole imbarcazioni potranno beneficiare di aiuti grazie al FEAMPA. Per consentire, inoltre, a tutte le imbarcazioni che praticano piccola pesca, di avere il tempo di dotarsi dei nuovi strumenti, l'obbligo di localizzazione si applicherà a partire da gennaio 2028 [art. 8, reg. (UE) 2842/2023]¹⁶⁵.

Per quanto attiene al processo di registrazione, si comprende l'importanza della registrazione elettronica delle catture sia per assicurare una gestione sostenibile delle risorse, sia per contrastare il fenomeno della pesca Illegale, Non dichiarata e Non regolamentata¹⁶⁶.

I comandanti delle navi da cattura dell'Unione si occupano di tenere un giornale di pesca elettronico con una serie di informazioni minime necessarie, tra le quali: «a) l'identificativo unico della bordata di pesca; b) il numero di registro della flotta dell'UE (CFR) o, qualora tale numero non sia disponibile, un altro numero di identificazione e il nome della nave da cattura; c) il codice FAO alfa 3 di ogni specie e la zona geografica interessata in cui sono state effettuate le catture; d) la data e, per le navi di lunghezza fuori tutto pari o superiore a 12 metri, l'ora delle catture; e) la data e l'ora di partenza e di arrivo in porto; f) il tipo di attrezzo da pesca e le relative specifiche tecniche e dimensioni; g) le stime dei quantitativi in chilogrammi

¹⁶³ Risoluzione del Parlamento europeo del 19 gennaio 2023 sulla situazione della piccola pesca nell'UE e prospettive future (2021/2056(INI)), [TA MEF](#); P. LEUCCI, *Politica Comune della Pesca e sistema di controllo*, cit., p. 68.

¹⁶⁴ Dato aggiornato al 14.11.2024, Registro flotta peschereccia Unione europea in https://webgate.ec.europa.eu/fleet-europa/search_en; P. LEUCCI, *Politica Comune della Pesca e sistema di controllo*, cit., p. 68.

¹⁶⁵ P. LEUCCI, *Politica Comune della Pesca e sistema di controllo*, cit., p. 68.

¹⁶⁶ Vedi *infra* par. 7.2; P. LEUCCI, *Politica Comune della Pesca e sistema di controllo*, cit., p. 70.

di peso vivo o, se del caso, il numero di individui, di ciascuna specie detenuta a bordo, compresi — in una voce distinta — i quantitativi o gli individui di taglia inferiore alla pertinente taglia minima di riferimento per la conservazione. Per le navi da cattura dell'Unione di lunghezza fuori tutto pari o superiore a 12 metri, tali informazioni sono fornite per ogni operazione di pesca; h) le stime dei quantitativi di ciascuna specie rigettati in mare in chilogrammi di peso vivo o, se del caso, in numero di individui; i) ove opportuno, il coefficiente o i coefficienti di conversione utilizzati; j) i dati richiesti in applicazione degli accordi di pesca di cui all'articolo 3, paragrafo 1».

I comandanti delle navi da cattura dell'Unione trasmettono, poi, per via elettronica le informazioni raccolte all'autorità competente del loro Stato membro di bandiera «a) almeno una volta al giorno; b) dopo l'ultima operazione di pesca e prima dell'entrata in porto o in un luogo di sbarco» (art. 15).

Anche in questo caso, un'importante novità apportata dal regolamento (UE) 2842/2023 ha riguardato l'estensione dell'obbligo di registrazione elettronica delle catture a tutte le imbarcazioni comprese quelle di misura inferiore ai 10 metri e anche per quantitativi di catture inferiori a 50 kg. Tuttavia, per le piccole imbarcazioni è consentito posticipare la data di applicazione delle misure al 10 gennaio 2028¹⁶⁷ e, le navi da cattura di lunghezza fuori tutto inferiore a 12 metri, hanno la possibilità di utilizzare un sistema per i giornali di pesca sviluppato a livello nazionale o dell'Unione (art. 15 *bis*).

Un altro aspetto del processo di registrazione revisionato dal regolamento del 2023 ha riguardato i c.d. «margini di tolleranza», intesi come «la differenza tra le stime dei quantitativi di ciascuna specie a bordo registrati nel giornale di pesca e la quantità effettiva delle catture verificata allo sbarco o nell'ambito di un'ispezione»¹⁶⁸. La disciplina dei «margini di tolleranza», che ha anche il compito di garantire il monitoraggio dei limiti di pesca in base alle quote degli Stati membri¹⁶⁹, è stata introdotta per la prima volta con il regolamento (CEE)

¹⁶⁷ Art. 8 del Reg. (UE) 2842/2023, P. LEUCCI, *Politica Comune della Pesca e sistema di controllo*, cit., p. 71.

¹⁶⁸ P. LEUCCI, *Politica Comune della Pesca e sistema di controllo*, cit., p. 71.

¹⁶⁹ In assenza di un «margine di tolleranza» gli operatori non soggetti a ispezione avrebbero la possibilità di dichiarare quantità ridotte rispetto a quelle effettive, al fine di evitare l'esaurimento del livello di quota. P. LEUCCI, *Politica Comune della Pesca e sistema di controllo*, cit., p. 71

2807/1983, che stabiliva un margine del 20%, diminuito poi al 10% nel regolamento (CE) 1224/2009¹⁷⁰.

Il regolamento (UE) 2842/2023 mantiene il margine di tolleranza autorizzato nelle stime registrate nel giornale di pesca dei quantitativi in chilogrammi di pesce detenuto a bordo, pari al 10 % per ciascuna specie, estendendolo anche in questo caso alle navi da cattura di lunghezza inferiore ai 10 metri e per quantitativi inferiori a 50 kg. Solo nel caso di specie detenute a bordo il cui quantitativo non supera i 100 kg in equivalente peso vivo, aumenta il margine di tolleranza al 20 % per ciascuna specie (art. 14, par. 3). A questi limiti del 10% e del 20% applica poi una serie di espresse deroghe (art. 14, par. 4) per far fronte alle difficoltà di stimare correttamente a bordo le catture per specie inerenti alle quantità di catture più piccole e agli sbarchi non sottoposti a cernita (considerando 34).

Il regime di controllo include poi un monitoraggio sullo sforzo di pesca¹⁷¹, sulla capacità di pesca¹⁷² e sulla potenza motore. Quest'ultimo è essenziale considerando che «se le navi da cattura operano con un motore la cui potenza supera la potenza certificata dichiarata nella licenza di pesca e indicata nel registro della flotta peschereccia dell'Unione, non è possibile garantire il rispetto dei limiti di capacità di cui al regolamento (UE) n. 1380/2013» [considerando 46, reg. (UE) 2842/2023]. Per semplificare il monitoraggio della potenza motore, il regolamento (UE) 2842/2023 ha previsto una forma di monitoraggio tramite sistemi elettronici installati in modo permanente sulle imbarcazioni, atti a misurare e registrare in maniera continua la potenza del motore (art. 39 bis). Si tratta, tuttavia, di un sistema applicato solo nei confronti di alcune navi, selezionate sulla base di una valutazione del rischio, come «navi dotate di motori di propulsione entrobordo con potenza certificata superiore a 221 kilowatt e che utilizzano attrezzi trainati, quali definiti all'articolo 6, punto 12), del regolamento (UE) 2019/1241, che presentano un elevato rischio di non conformità con le norme della politica comune della pesca in materia di potenza del motore» o «nel caso in cui tali navi utilizzino reti a strascico o sciabiche danesi, siano dotate di motori di propulsione entrobordo con potenza

¹⁷⁰ *Ibid.*

¹⁷¹ Sforzo di pesca inteso come «il prodotto della capacità e dell'attività di un peschereccio; per un gruppo di pescherecci si tratta della somma dello sforzo di pesca di tutti i pescherecci del gruppo» [Art. 4, par. 1, n. 21, reg. (UE) 1380/2013]

¹⁷² Vd. Supra, par. 4.1.

certificata compresa tra 120 e 221 kilowatt e operino nella zona di cui all'allegato V, parte C, punto 2.1, del regolamento (UE) 2019/1241» (art. 39 bis)¹⁷³.

Una significativa novità ha, inoltre, riguardato il controllo della pesca ricreativa, che, secondo la definizione fornita dal regolamento (UE) 2842/2023, è intesa come «l'attività non commerciale che sfrutta le risorse biologiche marine per fini ricreativi, turistici o sportivi» [art. 4, reg. (CE) 1224/2009, come modificato dal reg. 2842/2023] e per la quale è disposto un divieto di commercializzazione o vendita delle catture (art. 55). Considerando l'importante impatto che la pesca ricreativa può avere nei confronti di determinati *stock* ittici (considerando 51), il regolamento del 2023 ha riformato il sistema di controllo di tali attività, prevedendo la predisposizione, da parte degli Stati membri, di un sistema elettronico di registrazione e dichiarazione delle catture effettuate nell'ambito della pesca ricreativa, che potrà essere sviluppato a livello nazionale o dell'Unione. Sempre gli Stati membri devono, inoltre, raccogliere i dati sulle catture effettuate da persone fisiche che praticano la pesca ricreativa di specie, *stock* o gruppi di *stock* ittici per i quali l'Unione fissa possibilità di pesca e che sono oggetto di un piano pluriennale o soggetti all'obbligo di sbarco. I dati sono trasmessi alla Commissione almeno una volta all'anno con riferimento all'anno civile precedente (art. 55)¹⁷⁴.

Il sistema di controllo include, inoltre, le norme sul «controllo nella catena di approvvigionamento» al titolo V, precedentemente intitolato «controllo della commercializzazione». Ciascuno Stato membro è responsabile, nel suo territorio, del controllo dell'applicazione delle norme della politica comune della pesca in tutte le fasi della commercializzazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura, dall'immissione sul mercato alla vendita al dettaglio, compreso il trasporto (art. 56).

Uno degli aspetti che maggiormente è stato oggetto di revisione da parte del regolamento del 2023, ha riguardato la rintracciabilità¹⁷⁵ del prodotto. Come c'è

¹⁷³ Per un ulteriore approfondimento, P. LEUCCI, *Politica Comune della Pesca e sistema di controllo*, cit., pp. 76-77.

¹⁷⁴ Per un approfondimento sulla pesca non professionale sia consentito rimandare a C. FIORAVANTI, *Limiti d'accesso alle risorse ittiche e pesca non professionale*, in *Riv. Dir. Agr.*, 2021, II, pp. 4 e ss.; A.G. TRANCHINA, *Sulla natura giuridica della pesca non professionale*, in *Riv. Dir. Agr.*, 2024, II, pp. 286 e ss.

¹⁷⁵ Nel regolamento (CE) 1224/2009, la traduzione della norma in italiano faceva riferimento alla «tracciabilità» del prodotto. Occorre, tuttavia, sottolineare la differenza tra tracciabilità e rintracciabilità, che rileva soprattutto per i tecnologhi alimentari. Nel primo caso, infatti, si intende il percorso che va dalla materia prima all'alimento finito, nel secondo caso, si intende la possibilità

stato modo di sottolineare in relazione al regolamento (UE) 1379/2013 sull'Organizzazione Comune dei Mercati¹⁷⁶, è necessario garantire al consumatore informazioni chiare e complete, per poter procedere a effettuare acquisti consapevoli e responsabili. Le norme sulla rintracciabilità consentono di rendere nota l'origine del pescato e fornire una serie di altre informazioni utili per il consumatore.

Il regolamento del 2023 ha ampliato la lista di informazioni obbligatorie che devono essere indicate per ciascun prodotto¹⁷⁷, oltre a estendere la lista di prodotti che devono essere sottoposti agli obblighi di rintracciabilità¹⁷⁸ e a prevedere un sistema di digitalizzazione della rintracciabilità a livello dei singoli Stati membri¹⁷⁹.

Queste informazioni devono essere rese «disponibili durante tutte le fasi di produzione, trasformazione e di distribuzione consentendo alle autorità competenti

di ripercorrere a ritroso il percorso dell'alimento finito alla materia prima. F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Milano, 2023, p. 208.

¹⁷⁶ Vd. supra, par. 4.2.

¹⁷⁷ Art. 58, par. 5, reg. (CE) 1244/2009 come modificato dal reg. (UE) 2842/2023 «Per le partite di prodotti della pesca o dell'acquacoltura rientranti nel capitolo 3 della nomenclatura combinata sono messe a disposizione almeno le seguenti informazioni: a) il numero di identificazione della partita; b) nel caso di prodotti non importati nell'Unione, i) per tutti i prodotti della pesca compresi nella partita, l'identificativo o gli identificativi unici della bordata di pesca o l'identificativo o gli identificativi unici del giorno di pesca, oppure ii) per tutti i prodotti dell'acquacoltura compresi nella partita, il nome e il numero di registrazione del produttore o dell'unità di produzione in acquacoltura; c) nel caso di prodotti importati: i) per tutti i prodotti della pesca compresi nella partita, il numero IMO o, se non pertinente, un altro identificativo unico della nave o delle navi da cattura, se pertinente, e il numero del certificato o dei certificati di cattura presentati a norma del regolamento (CE) n. 1005/2008, se pertinente, o ii) per tutti i prodotti dell'acquacoltura compresi nella partita, il nome e, ove disponibile, il numero di registrazione dell'unità di produzione in acquacoltura; d) il codice FAO alfa 3 e la denominazione scientifica delle specie; e) la zona o le zone geografiche pertinenti per i prodotti della pesca catturati in mare, o la zona di cattura o di produzione per i prodotti della pesca catturati in acque dolci e per i prodotti dell'acquacoltura, di cui all'articolo 38, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 1379/2013; f) per i prodotti della pesca, la categoria di attrezzi da pesca di cui alla prima colonna dell'allegato III del regolamento (UE) n. 1379/2013; g) la data o le date di cattura dei prodotti della pesca o di raccolta dei prodotti dell'acquacoltura; h) i quantitativi in chilogrammi di peso netto o, se del caso, il numero di individui; i) laddove nella partita siano presenti prodotti della pesca di taglia inferiore alla taglia minima di riferimento per la conservazione, informazioni, in una voce distinta, sui quantitativi in chilogrammi di peso netto o sul numero di individui di taglia inferiore alla taglia minima di riferimento per la conservazione; j) per i prodotti della pesca e dell'acquacoltura soggetti a norme comuni di commercializzazione, le informazioni necessarie per conformarsi a tali norme»

¹⁷⁸ Art. 58 par. 4 reg. (UE) 2842/2023 «Le partite di prodotti della pesca o dell'acquacoltura rientranti nel capitolo 3, nel capitolo 16, voci 1604e 1605, e nel capitolo 12, sottovoce 1212 21, della nomenclatura combinata sono corredate di una serie minima di informazioni in conformità, rispettivamente, dei paragrafi 5, 10 e 11 del presente articolo». Regolamento (CEE) n. 2658/87 del 23 luglio 1987 relativo alla nomenclatura tariffaria e statistica ed alla tariffa doganale comune.

¹⁷⁹ Si veda P. LEUCCI, *Politica Comune della Pesca e sistema di controllo*, cit., p. 80.

degli Stati membri di accedervi in qualsiasi momento»¹⁸⁰. Questa disposizione, prevista dall'art. 67, par. 5 del regolamento (UE) 404/2011, è stata oggetto di una questione di legittimità costituzionale¹⁸¹ in relazione, in particolare, all'espressione «in qualsiasi momento» per violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione. Il caso, dal quale era scaturito il ricorso, riguardava la violazione degli obblighi di tracciabilità di cui all'art. 58 del regolamento (CE) n. 1224/2009 da parte di una Società che non aveva fornito alla Capitaneria di Porto di Chioggia le informazioni richieste (concernenti «numero di partita peschereccio, data di cattura, codice alpha fao della specie, nome e numero del peschereccio») immediatamente, bensì in un momento successivo all'ispezione. Secondo la Capitaneria, le informazioni «devono accompagnare fisicamente le partite» ed essere immediatamente disponibili. Secondo il giudice rimettente, tuttavia, l'espressione non può essere liberamente interpretata dalla Autorità preposta ai controlli e lo scopo della normativa dell'Unione europea – garantire lo sfruttamento delle risorse acquatiche viventi in condizioni sostenibili dal punto di vista socioeconomico e ambientale – non può «esser disgiunto dal principio di ragionevolezza, cui ci si deve attenere per valutare la proporzionalità, l'adequatezza, l'equilibrio del mezzo o della misura applicati rispetto al fine perseguito». La Corte, tuttavia, dichiara inammissibile il ricorso, escludendo che i regolamenti dell'Unione europea possano essere sottoposti al sindacato di legittimità costituzionale, e sottolineando che, laddove il giudice dovesse avere dubbi sull'interpretazione del diritto dell'Unione europea, può rivolgersi alla Corte di giustizia tramite lo strumento del rinvio pregiudiziale¹⁸².

Sebbene la questione relativa alla presentazione delle informazioni sulla rintracciabilità dei prodotti non sia stata risolta nella sede sopra decritta, il legislatore dell'Unione ha modificato l'art. 58, par. 6 del regolamento (CE) 1224/2009 inserendo, tramite il regolamento (UE) 2842/2023, una forma di

¹⁸⁰ Art. 67, par. 5, Regolamento di esecuzione (UE) n. 404/2011 della Commissione, dell'8 aprile 2011, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1224/2009 del Consiglio che istituisce un regime di controllo comunitario per garantire il rispetto delle norme della politica comune della pesca

¹⁸¹ Corte costituzionale, Ordinanza n. 106 del 2023

¹⁸² Per un approfondimento sull'Ordinanza della Corte costituzionale n. 106 del 2023 si veda C. FIORAVANTI, *L'ordinanza n. 106 del 2023 della Corte costituzionale: le sanzioni nella politica comune della pesca davanti allo spettro dei controlli*, in Eurojus, 2023.

digitalizzazione delle informazioni da mettere a disposizione: «In tutte le fasi di produzione, trasformazione e distribuzione, dalla cattura o raccolta alla vendita al dettaglio, gli operatori provvedono affinché, per ciascuna partita di prodotti della pesca o dell'acquacoltura rientranti nel capitolo 3 della nomenclatura combinata, le informazioni elencate al paragrafo 5: a) siano conservate; e b) siano messe a disposizione in formato digitale dell'operatore al quale il prodotto della pesca o dell'acquacoltura è fornito e, su richiesta, a disposizione delle autorità competenti».

Un'altra novità apportata dal Regolamento, che merita attenzione, è relativa al sistema sanzionatorio, come parte integrante del sistema di controllo¹⁸³. Si tratta di un ambito delicato, poiché gli obblighi relativi alle sanzioni sono sì previsti a livello di diritto dell'Unione europea, ma l'individuazione delle stesse, la loro modulazione e la loro erogazione spetta alla discrezionalità degli Stati membri¹⁸⁴.

In generale, il regime di controllo prevede che gli Stati Membri adottino misure adeguate a rispondere alle violazioni delle norme della PCP attraverso l'introduzione di sanzioni che siano effettive, proporzionate e dissuasive (art. 36, par. 3). Nel corso del tempo, tuttavia, sono stati sollevati dubbi in termini di armonizzazione delle sanzioni tra gli Stati Membri, un tema che può influire anche sulla efficacia deterrente del sistema¹⁸⁵.

Come ci sarà modo di approfondire più avanti¹⁸⁶, il Regolamento (UE) n. 2842/2023 interviene per cercare di colmare queste discrepanze e armonizzare le disposizioni sulle infrazioni “gravi”.

Un aspetto importante del sistema di controllo della pesca riguarda la competenza riservata alla Commissione europea nelle attività di controllo, disciplinata dagli articoli 96-102 del regolamento (CE) 1224/2009. La commissione si occupa, infatti, di controllare e valutare l'applicazione delle norme della PCP da parte degli Stati membri «esaminando le informazioni e i documenti ed effettuando verifiche, ispezioni autonome e audit» (art. 96). I funzionari della Commissione,

¹⁸³ Art. 36 Reg. (UE) 1380/2013

¹⁸⁴ C. FIORAVANTI, *L'ordinanza n. 106 del 2023 della Corte costituzionale*, p. 1.

¹⁸⁵ European Commission, Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries, Angevin, F., Borrett, C., Moreira, G. et al., Study on the sanctioning systems of Member States for infringements to the rules of the Common Fisheries Policy – EU overall report – Final report, Publications Office, 2021, <https://data.europa.eu/doi/10.2771/460801>.

¹⁸⁶ Vd. infra, par. 7.3.

infatti, possono effettuare verifiche e ispezioni a bordo di pescherecci e nei locali di imprese o di altri organismi che svolgono attività disciplinate dalla PCP, possono, qualora lo ritengano necessario, assistere alle attività di controllo effettuate dalle autorità nazionali e, laddove vi siano motivi per ritenere che siano state commesse delle irregolarità, possono procedere a ispezioni autonome, senza la presenza di funzionari di Stato, informando le autorità competenti dello Stato membro in caso di constata infrazione (artt. 97-98).

A seguito di ogni verifica, ispezione o audit, i funzionari della Commissione redigono un rapporto per lo Stato membro interessato, il quale potrà presentare eventuali osservazioni (art. 101). Qualora la Commissione ritenga che siano state commesse delle irregolarità nell'applicazione della PCP o che i controlli in determinati Stati membri non siano efficaci, avvisa lo Stato che procederà con un'ulteriore indagine amministrativa. Se quest'ultima non permette di sanare le irregolarità, la Commissione definisce un piano d'azione, mediante atti di esecuzione, con detto Stato membro che dovrà prendere tutti i provvedimenti necessari per attuare tale piano d'azione (art. 102 modificato dal reg. (UE) 2842/2023)¹⁸⁷.

7.2. Il Sistema per prevenire, scoraggiare ed eliminare la pesca Illegale, Non dichiarata e Non regolamentata (INN)

La pesca Illegale, Non dichiarata e Non regolamentata (INN o Illegal, Unreported and Unregulated fisheries – IUU) è una delle principali minacce per gli ecosistemi marini. Si tratta di uno dei fenomeni che maggiormente compromettono la conservazione delle risorse biologiche marine portando al depauperamento di numerosi *stock* ittici. Il termine *IUU fishing* compare per la prima volta nel 1997 nell'ambito del 16° meeting annuale della *Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources* (CCAMLR), in Tasmania¹⁸⁸.

¹⁸⁷ Per un ulteriore approfondimento si veda D. DEL VESCOVO, *La competenza sanzionatoria dell'Unione europea in materia di pesca*, cit., pp. 327 e ss.

¹⁸⁸ R. F. GRASSI, *Il contrasto alla pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata: regime internazionale e dell'unione europea*, in G. CATALDI e V. ROSSI, (a cura di) *Approcci e strumenti*

La definizione ad oggi riportata nell'Unione europea è contenuta nel regolamento (CE) 1005/2008. In primo luogo, tra le attività di pesca IUU, sono individuate le attività di pesca "illegale", ossia quelle praticate: «a) da pescherecci nazionali o stranieri nelle acque marittime soggette alla giurisdizione di uno Stato, senza l'autorizzazione di tale Stato o in violazione delle sue disposizioni legislative e regolamentari; b) praticate da pescherecci battenti bandiera di Stati che sono parti contraenti di un'organizzazione regionale di gestione della pesca competente, operanti in violazione delle misure di conservazione e di gestione adottate da tale organizzazione, dotate di carattere vincolante per gli Stati in questione, o in violazione di disposizioni pertinenti del diritto internazionale applicabile; oppure c) praticate da pescherecci in violazione di leggi nazionali o di obblighi internazionali, compresi gli obblighi assunti da Stati cooperanti con un'organizzazione regionale di gestione della pesca competente».

In secondo luogo, rientrano tra le attività di pesca IUU, le attività di pesca non dichiarata, ossia quelle: «a) che non sono state dichiarate o sono state dichiarate erroneamente all'autorità nazionale competente, in violazione di leggi e regolamenti nazionali; oppure b) che sono state praticate nella zona di pertinenza di un'organizzazione regionale di gestione della pesca competente e non dichiarate o dichiarate erroneamente, in violazione delle procedure di notifica adottate da detta organizzazione».

Per concludere, sono individuate le attività di pesca "non regolamentate", ossia le attività: «a) praticate nella zona di pertinenza di un'organizzazione regionale di gestione della pesca competente da pescherecci privi di nazionalità, da pescherecci battenti bandiera di uno Stato che non è parte di tale organizzazione, oppure da qualsiasi altra entità di pesca, in un modo che non è conforme o che viola le misure di conservazione e di gestione di detta organizzazione; oppure b) praticate in zone o su *stock* ittici cui non si applicano misure di conservazione o di gestione da pescherecci in modo non conforme alle responsabilità che incombono allo Stato,

innovativi per la pesca sostenibile nel mar Mediterraneo. Percorsi evolutivi nell'ordinamento internazionale ed europeo, Napoli, 2024, p. 102.

in virtù del diritto internazionale, ai fini della conservazione delle risorse biologiche marine»¹⁸⁹.

Il rilievo transnazionale del fenomeno della pesca IUU ha portato, nel corso del tempo, a prendere importanti iniziative a livello internazionale per contrastarlo. In particolare, nel 2001 la FAO ha adottato *l'International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing* (IPOA-IUU)¹⁹⁰, fondamentale per confermare il ruolo delle ORGP nella lotta contro la Pesca IUU a livello internazionale¹⁹¹.

I sistemi di controllo e monitoraggio previsti nelle Organizzazioni, tuttavia, hanno presentato alcune difficoltà nel funzionamento, legate sia ai rapporti tra dette organizzazioni e i pescherecci battenti bandiera di Stati terzi, sia alla non facile attuazione delle norme di prevenzione nell'alto mare, sia alla prassi delle bandiere di comodo¹⁹².

Per far fronte a queste difficoltà, e soprattutto alla luce della inefficacia di contrastare il fenomeno della pesca illegale a livello preventivo, la soluzione prospettata dalla FAO all'interno del *Draft Agreement on Port State Measures to*

¹⁸⁹ Art. 2, par. 2 del Regolamento (CE) 1005/2008 che istituisce un regime comunitario per prevenire, scoraggiare ed eliminare la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata, che modifica i regolamenti (CEE) n. 2847/93, (CE) n. 1936/2001 e (CE) n. 601/2004 e che abroga i regolamenti (CE) n. 1093/94 e (CE) n. 1447/1999. La definizione è stata data a livello internazionale, dalla FAO nell'*International Plan of Action to prevent, deter and eliminate illegal, unreported and unregulated fishing*, Rome, 2001; Corte dei Conti europea, *Azione dell'UE per contrastare la pesca illegale*, cit., pp. 7 e ss.

¹⁹⁰ FAO, *International Plan of Action to Prevent, Deter, and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing* (IPOA-IUU), in <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/a80c3bfb-1d5b-4ee6-9c85-54b7e83986a2/content>, Rome, 2001.

¹⁹¹ «States should ensure compliance with and enforcement of policies and measures having a bearing on IUU fishing which are adopted by any relevant regional fisheries management organization and by which they are bound. States should cooperate in the establishment of such organizations in regions where none currently exist»¹⁹¹ FAO, *International Plan of Action to Prevent, Deter, and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*.

¹⁹² Cfr. M. F. ORZAN, *Il ruolo dell'Unione europea nella lotta alla pesca illegale*, cit., p. 142; le bandiere di comodo, anche definite "Flags of non-compliance", sono navi battenti bandiere di Stati che non adempiono ai propri obblighi in fatto di giurisdizione e controllo ai sensi del diritto internazionale nei confronti dei pescherecci autorizzati a battere la loro bandiera. Si tratta di un fenomeno legato alla concessione, da parte di alcuni Stati, della propria bandiera a qualsiasi Stato che ne faccia richiesta, che favorisce la scissione del *legame affettivo* fra la nave e lo Stato al quale essa "appartiene": in tal modo agli armatori di queste navi è possibile evadere i regimi fiscali e gli oneri sociali connessi all'esercizio dell'attività, praticata speso senza il rispetto degli obblighi di conservazione delle risorse. Si veda C. FIORAVANTI, *Il diritto comunitario della pesca*, cit., p. 121. Per un approfondimento sul tema delle bandiere di convenienza si veda anche S. CARBONE - L. SCHIANO DI PEPE, *Conflitti di sovranità e di leggi nei traffici marittimi tra diritto internazionale e diritto dell'Unione europea*, Torino, 2010, pp. 36 e ss.

Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing, è stata quella di impedire l'ingresso nel mercato, dei prodotti ittici pescati in violazione delle norme internazionali. Si tratta di una soluzione, che interviene sulla catena di approvvigionamento delle risorse della pesca, dalla cattura alla commercializzazione del prodotto¹⁹³.

L'Unione, da parte sua, nel rispetto degli obblighi internazionali, ha fin da sempre cercato di contrastare il fenomeno, adottando misure di vario tipo e politiche di controllo e sorveglianza. Trattandosi di attività illecite che coinvolgono sia acque comunitarie, che acque di competenza delle ORPG, che l'alto mare, per affrontare il fenomeno, l'Unione ha agito su più fronti¹⁹⁴. Nel 2002 la Commissione ha, infatti, elaborato il Piano d'azione comunitario volto a eradicare la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata, indicando una strategia per contrastare il fenomeno sia a livello comunitario, sia a livello delle ORPG, sia a livello internazionale e di partenariato con i paesi in via di sviluppo¹⁹⁵.

A livello comunitario, ha individuato misure di controllo applicabili nei confronti dei cittadini degli Stati membri al fine di dissuaderli dall'immatricolare i propri pescherecci sotto la giurisdizione di Stati che non adempiono ai propri obblighi di bandiera e dal commettere impunemente infrazioni. La Commissione ha poi individuato sia delle procedure volte a introdurre disposizioni concordate a livello internazionale sulla sostenibilità delle risorse alieutiche, sia le misure di controllo delle attività associate alla pesca IUU e misure di sensibilizzazione della filiera della pesca, dei consumatori e del grande pubblico in generale sulla necessità di lottare contro la pesca IUU¹⁹⁶.

Per quanto attiene al livello delle ORP, la Commissione si è concentrata: da una parte, sullo sviluppo di sistemi di controllo e d'ispezione in seno a ciascuna

¹⁹³ La strategia del *Draft Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing* ruota intorno al principio sancito dall'art. 9, in base al quale lo Stato del porto ha l'obbligo di rifiutare "tu use its ports for landing, transshipping, packaging or processing of fish or other [fishing related activities] [port services, including, inter alia, refuelling and resupplying] [maintenance and drydocking]" a navi battenti la bandiera di uno Stato coinvolto in attività di pesca illegale. Cfr. M. F. ORZAN, *Il ruolo dell'Unione europea nella lotta alla pesca illegale*, cit., p. 144.

¹⁹⁴ M. F. ORZAN, *Il ruolo dell'Unione europea nella lotta alla pesca illegale*, cit., p. 145.

¹⁹⁵ Commissione europea, Piano d'azione comunitario volto a eradicare la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata, COM(2002) 180 def.

¹⁹⁶ Ivi, punto 2.

ORP, dall'altra, sulla regolamentazione di alcune attività di pesca in alto mare, sulla identificazione e sorveglianza dei pescherecci IUU, sulla promozione di piani d'azione armonizzati destinati a ridurre la pesca illegale, sulla individuazione e quantificazione delle catture illegali, sulle certificazioni e la documentazione¹⁹⁷.

Infine, a livello internazionale, sono individuate azioni di miglioramento dell'informazione relativa alla situazione dei pescherecci e di rafforzamento della cooperazione internazionale; sono individuate, inoltre, le definizioni di legame sostanziale tra lo Stato e la nave, i diritti e doveri dello Stato del porto oltre che, a livello di partenariato con i paesi in via di sviluppo, azioni di assistenza del paese per il contrasto alla pesca illegale¹⁹⁸.

L'Unione ha cercato di attuare queste misure approvando alcuni atti. In primo luogo, il Regolamento (CE) 2371/2002¹⁹⁹, nel quale è stato modificato il sistema di controllo, non solo ha rafforzato il controllo degli Stati nei confronti dei pescherecci battenti la loro bandiera in tutte le acque comunitarie – al di fuori delle acque poste sotto la sovranità di un altro Stato membro – ma ha anche consentito l'ispezione, da parte degli Stati membri, di pescherecci comunitari che battono bandiera di un altro Stato membro nelle acque internazionali e rafforzato il coordinamento tra le autorità degli Stati e la Commissione²⁰⁰.

Con il Regolamento (CE) n. 768 del 2005, è stata istituita l'Agenzia di controllo comunitaria della pesca (ACCP), oggi nota come l'Agenzia europea di controllo della pesca, disciplinata dal Regolamento (UE) 473/2019. Tra i principali compiti dell'agenzia, c'è proprio quello di coordinare, conformemente alle norme dell'Unione, le operazioni per la lotta contro la pesca IUU²⁰¹.

¹⁹⁷ Ivi, punto 3.

¹⁹⁸ Ivi, punti 4 e 5.

¹⁹⁹ Vd *infra* par. 2, in questo capitolo.

²⁰⁰ Secondo quanto previsto dall'art. 28 par. 5 del Regolamento (CE) 2371/2002 «I rapporti di ispezione e di sorveglianza redatti da ispettori comunitari o da ispettori di un altro Stato membro o da ispettori della Commissione costituiscono elementi di prova ammissibili nell'ambito di procedimenti amministrativi e giudiziari in qualsiasi Stato membro. Ai fini dell'accertamento dei fatti, essi sono considerati equivalenti ai rapporti di ispezione e di sorveglianza degli Stati membri» Sul punto si veda M. F. ORZAN, *Il ruolo dell'Unione europea nella lotta alla pesca illegale*, cit., p. 147.

²⁰¹ Regolamento (UE) 473/2019, art. 3, par. 1, l. h). M. F. ORZAN, *Il ruolo dell'Unione europea nella lotta alla pesca illegale*, cit., p. 147.

Il fenomeno della pesca IUU, tuttavia, anche a seguito dell'attuazione delle misure appena citate, continuava – e continua tutt'oggi – ad avere una portata di dimensioni elevate. Il problema è stato sollevato anche in occasione della presentazione del libro Blu relativo a una politica marittima integrata²⁰², nel 2007, constatando la necessità di adottare nuove misure per contrastare il fenomeno²⁰³.

Nel settembre 2008, è stato così adottato il Regolamento (CE) 1005/2008²⁰⁴, entrato in vigore nel gennaio 2010, che istituisce un regime comunitario per prevenire, scoraggiare ed eliminare la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata. Il regolamento appena citato, che nel corso del tempo ha subito alcune modifiche, è tutt'oggi il principale strumento per contrastare la pesca IUU nell'Unione europea, insieme al regolamento controllo illustrato nei precedenti paragrafi. Il regolamento sulla pesca IUU impone agli Stati membri di adottare misure contro i pescherecci dell'UE e i cittadini che svolgano attività di pesca IUU nel territorio degli Stati membri o nelle acque comunitarie, nelle acque marittime soggette alla giurisdizione o alla sovranità di paesi terzi e in alto mare. La pesca IUU nelle acque marittime dei territori e paesi d'oltremare è assimilata a quella effettuata nelle acque marittime di paesi terzi²⁰⁵.

Il regolamento si occupa, in primo luogo, di disciplinare un sistema di ispezione dei pescherecci dei paesi terzi nei porti degli Stati membri. Questo prevede il divieto per i pescherecci che violano le norme previste dal regolamento stesso, di accedere ai porti degli Stati membri, fruire di servizi e attività portuali ed effettuare operazioni di sbarco o trasbordo²⁰⁶.

Gli Stati membri individuano i porti o i luoghi in prossimità della costa in cui sono consentiti gli sbarchi o i trasbordi di prodotti della pesca e i servizi portuali previsti. I pescherecci di Stati terzi possono accedere ai servizi solo presso questi

²⁰² Vd. infra, par. 3, in questo capitolo.

²⁰³ Per un approfondimento sul tema sia consentito il rinvio a M. F. ORZAN, *Il ruolo dell'Unione europea nella lotta alla pesca illegale*, cit., pp. 148 e ss.

²⁰⁴ Regolamento (CE) 1005/2008 che istituisce un regime comunitario per prevenire, scoraggiare ed eliminare la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata, che modifica i regolamenti (CEE) n. 2847/93, (CE) n. 1936/2001 e (CE) n. 601/2004 e che abroga i regolamenti (CE) n. 1093/94 e (CE) n. 1447/1999

²⁰⁵ Art. 1, Regolamento (CE) 1005/2008

²⁰⁶ Art 4, par. 2 Regolamento (CE) 1005/2008, i divieti trovano una deroga «in caso di forza maggiore o di difficoltà ai sensi dell'articolo 18 UNCLOS («forza maggiore o difficoltà») per quanto riguarda i servizi strettamente necessari per porre rimedio a tali situazioni».

porti e devono notificare alle autorità competenti, con almeno 3 giorni lavorativi di anticipo rispetto all'arrivo in porto: «a) identificazione della nave; b) nome del porto designato di destinazione e scopo dello scalo, dello sbarco, del trasbordo o dell'accesso ai servizi; c) autorizzazione di pesca o, se del caso, autorizzazione ad appoggiare operazioni di pesca o a trasbordare i prodotti della pesca; d) date della bordata di pesca; e) data e ora prevista di arrivo in porto; f) quantitativi di ciascuna specie detenuta a bordo o, se del caso, una relazione negativa; g) zona o zone in cui le catture sono state effettuate o in cui è avvenuto il trasbordo (acque comunitarie, zone soggette alla giurisdizione o alla sovranità di un paese terzo o in alto mare); h) quantitativi da sbarcare o da trasbordare per ogni specie».

Se il peschereccio del paese terzo detiene a bordo prodotti della pesca, la notifica deve essere accompagnata da un certificato di cattura convalidato [art. 6, par. 1, Regolamento (CE) 1005/2008]. Solo se le informazioni nella notifica siano complete e accompagnate, laddove necessario, dal certificato di cattura, il peschereccio del paese terzo può essere autorizzato ad accedere al porto²⁰⁷.

È emerso dagli ultimi dati, tuttavia, che la maggior parte dei prodotti della pesca importati non è sbarcata direttamente da un peschereccio in un porto dell'UE, bensì in altre regioni del mondo. Solo in un secondo momento è trasportata nell'Unione su navi da carico. Il regolamento, in questo caso, prevede l'obbligo di effettuare verifiche nello Stato membro di destinazione dei prodotti. Questi ultimi, una volta accettati, possono essere venduti su tutto il territorio dell'UE. È chiara, pertanto, la necessità di avere un sistema di controllo sufficientemente rigido in ogni Stato membro, così da evitare una “caccia al controllo meno rigido”²⁰⁸.

Un altro punto fondamentale del regolamento riguarda il sistema di allarme comunitario disciplinato al capo IV. Si tratta di un sistema che consente alla Commissione, laddove dalle informazioni fornite dai pescherecci emergano dubbi

²⁰⁷ Secondo quanto previsto dall'art. 7 par. 2, «L'autorizzazione ad avviare operazioni di sbarco o trasbordo è subordinata a un controllo inteso a stabilire la completezza delle informazioni presentate ai sensi del paragrafo 1 e, se del caso, di un'ispezione secondo le modalità previste nella sezione 2». Inoltre, l'art. 8, par. 1, consente ai comandanti dei pescherecci di paesi terzi o i loro rappresentanti di presentare «se possibile per via elettronica prima delle operazioni di sbarco o trasbordo, alle autorità degli Stati membri di cui intendono utilizzare i porti di sbarco o i luoghi di trasbordo designati, una dichiarazione che riporti il quantitativo di prodotti della pesca per specie da sbarcare o trasbordare nonché la data e il luogo di ciascuna cattura. I comandanti o i loro rappresentanti sono ritenuti responsabili dell'accuratezza di tali dichiarazioni».

²⁰⁸ Corte dei Conti europea, *Azione dell'UE per contrastare la pesca illegale*, cit., p. 20.

fondati riguardo alla conformità dei pescherecci o dei prodotti della pesca di taluni paesi terzi alle leggi o ai regolamenti²⁰⁹, di pubblicare una notifica di allarme finalizzata a mettere in guardia gli operatori e ad assicurare che gli Stati membri provvedano all'adozione di misure adeguate nei confronti dei paesi terzi interessati.

Secondo quanto previsto dall'art. 24 del regolamento, la Commissione comunica le informazioni alle autorità dello Stato di bandiera interessato e alle autorità degli Stati membri, così che questi ultimi possano svolgere ulteriori controlli e applicare le misure necessarie alla gestione del caso.

La Commissione, o un altro organismo dalla stessa designato, si occupa di identificare i pescherecci dediti alla pesca IUU, analizzando le informazioni che provengono da dati di cattura, registri e altri documenti che raccolgono informazioni rilevanti. Qualora, dall'analisi dei documenti, emergano delle informazioni sufficienti da presumere la partecipazione del peschereccio ad attività di pesca IUU, la Commissione procede con il notificare agli Stati di bandiera i cui pescherecci sono stati identificati, o agli Stati membri di bandiera i cui pescherecci sono stati identificati, una richiesta formale di indagine sulla presunta pesca IUU, da svolgere in collaborazione con lo Stato di bandiera interessato. I pescherecci identificati saranno poi inseriti nell'elenco comunitario delle navi IUU la cui disciplina è inserita negli artt. 27 e ss. del regolamento.

Il capo VI del regolamento ha previsto un sistema di identificazione dei paesi terzi che non cooperano nella lotta alla pesca IUU. In particolare, la Commissione identifica come tali, i paesi che non adempiano all'obbligo di adottare misure volte a prevenire, scoraggiare e far cessare la pesca IUU, imposto dal diritto internazionale, nella loro qualità di Stati di bandiera, Stati di approdo, Stati costieri o Stati di commercializzazione. Per effettuare l'identificazione, la Commissione può procedere all'esame e alla valutazione di vari elementi, per esempio: quali misure sono adottate dal paese terzo in relazione alla pesca IUU o il grado di cooperazione nelle indagini o sul fornire informazioni laddove richiesto.

²⁰⁹ In questo caso, ai sensi dell'art. 23, par. 1, del regolamento (CE) 1005/2008, la conformità è richiesta anche nei confronti delle leggi o dei regolamenti applicabili comunicati da paesi terzi nel quadro della cooperazione amministrativa di cui all'articolo 20, paragrafo 4, o delle misure internazionali di gestione e di conservazione.

Infine, una delle misure più rilevanti del regolamento sulla pesca IUU, riguarda il sistema di certificazione delle catture che è stato di recente oggetto della revisione da parte del regolamento (UE) 2842/2023. Come ci sarà modo di vedere più avanti²¹⁰, si tratta di un sistema che propone una verifica di tutti i prodotti importati, volta a garantire che questi ultimi non provengano da attività di pesca IUU.

7.3. Sistema sanzionatorio

Il regolamento (UE) 1380/2013 sulla PCP si riferisce al sistema di sanzioni da applicare in caso di violazione della PCP, proprio nel contesto degli obiettivi del sistema di controllo ed esecuzione. In questo caso, il regolamento impone agli Stati membri di adottare misure adeguate ad assicurare il controllo l'ispezione e l'esecuzione delle attività esercitate nell'ambito della PCP, inclusa l'introduzione di sanzioni che siano effettive, proporzionate e dissuasive (art. 36, par. 3). La normativa relativa alle sanzioni a livello dell'Unione è contenuta, ancora una volta, nel Regolamento (CE) 1224/2009, modificato dal regolamento (UE) 2842/2023, e nel Regolamento (CE) 1005/2008.

Uno dei primi aspetti che saltano all'occhio riguarda proprio il ruolo degli Stati membri nell'applicare sanzioni in caso di violazione delle norme della PCP. L'art. 89 del regolamento (CE) 1224/2009, come modificato dal reg. (UE) 2842/2023, prevede che, in conformità con il diritto interno e con le disposizioni del regolamento in questione «gli Stati membri stabiliscono norme in materia di misure e sanzioni nei confronti della persona fisica che ha commesso l'infrazione alle norme della politica comune della pesca o della persona giuridica che ne è ritenuta responsabile». Gli Stati membri sono tenuti ad applicare, nei confronti di coloro ritenuti responsabili di aver commesso una violazione delle norme della PCP, sanzioni amministrative effettive, proporzionate e dissuasive e possono imporre, in aggiunta o in alternativa, sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive (art. 89 bis).

²¹⁰ Per un approfondimento si veda cap. II, par. 4.

Nel disciplinare il sistema sanzionatorio, il legislatore dell'Unione ha individuato alcuni profili rilevanti. In primo luogo, è previsto un elenco di infrazioni considerate “gravi”, espressamente previste dall’art. 90 del regolamento controllo, e in parte anche nel regolamento (CE) 1005/2008, art. 42. Quest’ultimo considera “gravi” tutte le infrazioni legate alla pesca IUU²¹¹. In particolare, il regolamento (UE) 2842/2023 ha sostituito il testo dell’art. 42 affermando che: «per “infrazione grave” si intende qualsiasi infrazione che rientra nell'ambito di applicazione del presente regolamento ed elencata all'articolo 90, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1224/2009 o ritenuta grave ai sensi dell'articolo 90, paragrafo 3, del medesimo regolamento».

Come anticipato, una delle principali criticità rilevate nel corso del tempo in relazione al sistema di sanzioni, riguardava proprio l’armonizzazione delle stesse tra gli Stati Membri e l’efficacia deterrente del sistema²¹². In particolare, sebbene nel previgente sistema risultasse in parte possibile individuare una lista di infrazioni “gravi”, gli Stati membri mantenevano la possibilità di definire quando effettivamente si potesse parlare di infrazione grave e, di conseguenza, quale sanzione applicare. Questo sistema portava al rischio di sanzioni estremamente diverse nei vari Stati Membri a fronte di medesime o simili condotte illecite²¹³.

Con il Regolamento (UE) n. 2842/2023 l’Unione interviene proprio per cercare di far fronte a tali discrepanze. In particolare, introduce un sistema di qualificazione dell’illecito su due livelli previsti dal “nuovo” art. 90, e che elenca: da una parte, i casi di infrazione grave previsti esplicitamente dal legislatore (par. 2) e dall’altra, i casi di infrazione da considerarsi “gravi” qualora sia soddisfatto almeno uno dei criteri tecnici delineati dall’allegato IV, applicabili nei confronti di tutti gli Stati membri (par. 3)²¹⁴. In questo modo, è ridotta la discrezionalità degli Stati sul punto della qualificazione delle infrazioni gravi.

²¹¹ Vd. supra par. 6.2.

²¹² European Commission, Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries, Angevin, F., Borrett, C., Moreira, G. et al., Study on the sanctioning systems of Member States for infringements to the rules of the Common Fisheries Policy – EU overall report – Final report, Publications Office, 2021, <https://data.europa.eu/doi/10.2771/460801>.

²¹³ P. LEUCCI, *Politica Comune della Pesca e sistema di controllo*, cit., p. 77.

²¹⁴ Ivi, p. 78.

Inoltre, il regolamento del 2023 amplia la lista delle infrazioni gravi, introducendo condotte non contemplate come tali dal precedente regolamento²¹⁵.

In presenza di infrazioni gravi, le autorità competenti degli Stati membri possono procedere con l'adozione di misure di esecuzione immediate e pertinenti, in conformità con il loro diritto interno, quali, a titolo esemplificativo: la cessazione delle attività di pesca, il dirottamento del peschereccio in un porto o il dirottamento del mezzo di trasporto verso un altro luogo a fini di ispezione (art. 91).

Un'altra novità introdotta dal regolamento ha riguardato poi l'individuazione di livelli minimi di sanzione amministrativa, da aggiungersi a qualsiasi altra sanzione da applicare in base alla natura e alle conseguenze dell'illecito. Qualora, infatti, un'infrazione grave abbia portato all'ottenimento di prodotti della pesca o dell'acquacoltura, gli Stati membri applicano «sanzioni amministrative di natura pecuniaria il cui importo minimo è pari ad almeno il valore dei prodotti della pesca o dell'acquacoltura ottenuti a seguito dell'infrazione grave e il cui importo massimo è pari ad almeno cinque volte il valore dei prodotti della pesca o dell'acquacoltura ottenuti a seguito dell'infrazione grave» (art. 91 *bis*, par. 1). L'individuazione di livelli minimi di sanzione è finalizzata anche a prevenire la pratica dei c.d. Stati sanzionatori “di convenienza”, nei quali le infrazioni “gravi” prevedono una pena pecuniaria meno deterrente²¹⁶.

L'individuazione delle infrazioni gravi è poi fondamentale per l'applicazione da parte degli Stati membri di un sistema a punti, anch'esso rafforzato dal regolamento (UE) 2842/2023. Si tratta di un sistema secondo il quale al titolare della licenza di pesca per il peschereccio interessato è assegnato un numero di punti. I punti assegnati sono trasferiti a qualsiasi futuro titolare della licenza di pesca per la nave da cattura interessata qualora quest'ultima o la licenza sia venduta, ceduta o cambi altrimenti proprietà dopo la data dell'infrazione, anche in un altro Stato membro. Inoltre, al comandante della nave è assegnato lo stesso numero di punti del titolare della licenza di pesca a seguito di un'infrazione grave relativa alla nave e commessa durante il suo comando. Secondo questo sistema, se

²¹⁵ A titolo esemplificativo sono qualificate come infrazioni gravi «le attività di pesca con l'utilizzo di lavoro forzato, o lo scarico illegale in mare di attrezzi da pesca» (art. 90, par. 2, l. n e p), si veda P. LEUCCI, *Politica Comune della Pesca e sistema di controllo*, cit., p. 79.

²¹⁶ Ibid.

nel corso di un'ispezione sono constatate due o più infrazioni gravi commesse dalla stessa persona fisica o giuridica titolare della licenza di pesca o dal comandante, sono assegnati i punti previsti per ogni infrazione grave commessa, fino a un massimo di 12 punti per tutte le infrazioni di cui trattasi. Se poi il numero totale di punti risulta essere pari o superiore a 18, la licenza di pesca e/o il diritto di esercitare il comando di un peschereccio in qualità di comandante sono automaticamente sospesi per un periodo minimo di due mesi²¹⁷[art. 92, reg. (CE) 1224/2009, modificato dal reg. 2842/2023].

La normativa, sulla scia del precedente regolamento, richiede infine agli Stati membri di redigere un registro nazionale di tutte le infrazioni commesse da pescherecci battenti la loro bandiera o da loro cittadini, e da pescherecci battenti bandiera di un paese terzo che hanno commesso infrazioni nelle acque di loro giurisdizione, indicando le decisioni, le sanzioni applicate, e il numero di punti assegnato (art. 93). Gli Stati membri, entro il 30 giugno di ogni anno, presentano alla Commissione e pubblicano sul loro sito web una relazione annuale sui controlli e sulle ispezioni eseguiti nell'anno precedente (art. 93 *ter*).

²¹⁷ Art. 92, par. 6, reg. (CE) 1224/2009, modificato dal reg. 2842/2023: «Tale periodo è fissato a: quattro mesi se la sospensione avviene una seconda volta e il numero di punti è pari o superiore a 36; otto mesi se la sospensione avviene una terza volta e il numero di punti è pari o superiore a 54; un anno se la sospensione avviene una quarta volta e il numero di punti è pari o superiore a 72. Nel caso in cui la sospensione avvenga una quinta volta e il numero di punti sia pari o superiore a 90, la licenza di pesca e il diritto di esercitare il comando di un peschereccio in qualità di comandante sono revocati e il peschereccio non è utilizzato per lo sfruttamento commerciale delle risorse biologiche marine».

CAPITOLO II

LA SOSTENIBILITA' NEI SETTORI DELLA PESCA E DELL'ACQUACOLTURA

Sommario: 1. L'evoluzione del concetto di sostenibilità – 1.1. La sostenibilità ambientale nel settore della pesca – 1.2. La sostenibilità economica e la *Blue Economy* – 1.3 La sostenibilità sociale e gli sviluppi a seguito della revisione del sistema di controllo – 2. Il ruolo delle misure di conservazione delle risorse e delle misure di gestione della pesca per il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità – 2.1. Misure di conservazione tra Politica della pesca e Politica ambientale: le Aree Marine Protette (AMP) – 2.2. Misure tecniche per la conservazione delle risorse della pesca e la protezione degli ecosistemi marini – 3. Le strategie dell'Unione europea per la sostenibilità nella pesca a seguito della riforma del 2013 – 4. L'impatto della pesca IUU sulla sostenibilità del settore e il ruolo del sistema di controllo e sanzioni – 5. La sostenibilità nel settore dell'acquacoltura

1. L'evoluzione del concetto di sostenibilità

Nel corso del tempo, il concetto di sostenibilità ha assunto varie sfaccettature, restando, tuttavia, sempre stato legato alla consapevolezza della limitatezza delle risorse. Il settore ittico è uno dei primi settori nel quale nacque questa consapevolezza connessa alla necessità di adottare misure in grado di garantire una conservazione delle risorse biologiche marine con l'intento di evitare il sovrasfruttamento degli *stock* ittici²¹⁸. Già negli anni Trenta, infatti, inizia a svilupparsi il concetto oggi conosciuto come *maximum sustainable yield* (MSY)²¹⁹.

²¹⁸ Cfr. FINLEY, C. AND ORESKES, N. *Maximum sustained yield: a policy disguised as science*, in *ICES Journal of Marine Science*, 2013, 70: p. 245.

²¹⁹ Sul concetto di *Maximum Yield* vd. E. S. RUSSELL, *Some theoretical Considerations on the "Overfishing" Problem*, in *Journal du Conseil*, 1931, 6, pp. 3 e ss.; M. GRAHAM, *Modern Theory of Exploiting a Fishery, and Application to North Sea Trawling*, in *Journal du Conseil*, 1935, 10, pp. 264 e ss..

Più volte utilizzato nel corso del tempo, il concetto fu ripreso nel 1947, in occasione dell'elaborazione della Politica d'alto mare degli Stati Uniti, secondo la quale la politica del MSY doveva rientrare tra gli obiettivi della gestione della pesca americana. In quella circostanza, il MSY fu definito come la possibilità di ottenere la massima produzione di alimenti dal mare in modo duraturo, anno dopo anno²²⁰. Dieci anni dopo, il MSY è stato inserito nelle *USA's Law of the Sea negotiations*, e costituisce ancora oggi il cuore della maggior parte degli accordi internazionali sulla pesca e dei trattati internazionali di pesca²²¹. Con la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS) del 1982, il MSY è stato inserito nell'ambito delle misure di conservazione e gestione delle risorse biologiche marine, affermando che «*Such measures shall also be designed to maintain or restore populations of harvested species at levels which can produce the maximum sustainable yield, as qualified by relevant environmental and economic factors, including the economic needs of coastal fishing communities and the special requirements of developing States, and taking into account fishing patterns, the interdependence of stocks and any generally recommended international minimum standards, whether subregional, regional or global*» (art. 61 par. 3).

Da quanto appena delineato, si nota come il termine sostenibilità nasca proprio in relazione al settore della pesca. Tuttavia, nel corso del tempo la sostenibilità si è legata anche a molti altri ambiti. Nel 1972, in occasione della Conferenza ONU sull'ambiente umano che si è tenuta a Stoccolma, per la prima volta fu messo sul banco il problema del mantenimento della sostenibilità nell'ambito della crescita economica. Il tema dello sviluppo economico tornò poi negli anni '80, in particolare con la pubblicazione *World Conservation Strategy: Living Resources Conservation for Sustainable Development* del 1980, nella quale si osservò che: «gli esseri umani,

²²⁰ In early 1947, Secretary of State George C. Marshall agreed to create a position of Under Secretary of State for Fisheries. The State Department wanted an attorney, but the industry backed an ichthyologist from the University of Washington, Wilbert M. Chapman. Chapman had spent 18 months in the eastern Pacific during the war, scouting for fish to feed American troops. He returned to the USA convinced that American fisheries had to move deeper into the Pacific. In letter after letter, he poured out his conviction that the Pacific Ocean was the next American frontier. There was no time to waste in staking an American claim to high-seas fish. With the appointment of Chapman in 1948, fisheries science became a tool of the State Department. Within months of arriving in Washington, DC, Chapman crafted the US High Seas Policy, which enshrined the policy of "maximum sustained yield"; C. FINLEY., N. ORESKES, *Maximum sustained yield*, cit. p. 246.

²²¹ Ivi, p. 247.

nel ricercare lo sviluppo economico e il godimento delle ricchezze della natura, devono venire a patti con la realtà della limitatezza delle risorse e della capacità biologica degli ecosistemi, e devono tener conto dei bisogni delle generazioni future»²²². Il concetto di sviluppo sostenibile, tuttavia, fu poi reso noto tramite il *report* della Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo, la Commissione Brundtland, che definì il concetto di sviluppo sostenibile come «quello sviluppo che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle future generazioni di soddisfare i propri»²²³. La dimensione “intergenerazionale” di sviluppo sostenibile fu più volte richiamata nel corso del tempo, per esempio, dai principi della Dichiarazione di Rio del 1992, tra i quali figura proprio il fatto che «lo sviluppo attuale non deve minacciare i bisogni della presente generazione e di quelle future»²²⁴.

Nell'Unione europea, il principio dello sviluppo sostenibile compare nel trattato di Maastricht, che individua, proprio tra gli obiettivi dell'Unione, quello di «promuovere un progresso economico e sociale e un elevato livello di occupazione e pervenire a uno sviluppo equilibrato e sostenibile [...]» (art. 2).

Tornando, tuttavia, all'ambito della pesca, le prime regolamentazioni delle attività di pesca, come vi è stato modo di vedere nel precedente capitolo, risalgono agli anni '70, quando furono emanati i regolamenti relativi all'attuazione di una Politica comune delle strutture nel settore della pesca e il regolamento sull'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca²²⁵. Già in quel frangente, emergeva la necessità di preservare gli stock sottoposti al rischio di uno sfruttamento troppo intenso, adottando misure per la conservazione delle risorse ittiche (art. 5). Sebbene non si parlasse ancora di sostenibilità, si faceva tuttavia cenno allo «sfruttamento razionale delle risorse biologiche del mare e delle acqua interne» (art. 1).

²²² Cfr. J. D. SACHS, *L'era dello sviluppo sostenibile*, EGEA, 2015, p. 4-5

²²³ Rapporto Brundtland, 1987, p. 41.

²²⁴ Si veda J. D. SACHS, *L'era dello sviluppo sostenibile*, EGEA, 2015, p. 4-5.

²²⁵ Regolamento (CEE) n. 2141/70 del Consiglio, del 20 ottobre 1970, relativo all'attuazione di una politica comune delle strutture nel settore della pesca, GUCE L 236, 27 ottobre 1970, p. 1 e ss, e Regolamento (CEE) n. 2142/70 del Consiglio, del 20 ottobre 1970, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca, GUCE L 236, 27 ottobre 1970, p. 5 e ss; vd. supra cap. I par. 2.

Il passo successivo per la regolamentazione della pesca si individua nell’emanazione dei regolamenti del 1983, quelli che hanno decisamente dato avvio a una autonoma normativa della Politica Comune della Pesca, istituendo un regime comunitario per la conservazione e la gestione delle risorse ittiche volto a contrastare lo sfruttamento eccessivo degli *stock* ittici. Fu anche l’occasione per introdurre misure, tutt’ora applicate, per cercare di limitare il sovrasfruttamento delle risorse come, ad esempio, il sistema delle quote annuali di pesca (TAC)²²⁶. Per quanto aumentasse l’attenzione nei confronti della conservazione delle risorse biologiche del mare, tuttavia, per iniziare a sentir parlare di “sostenibilità” occorre attendere fino alla riforma del 1992, anno in cui fu emanato il regolamento (CEE) 3760/1992 che istituiva un regime comunitario della pesca e dell’acquacoltura. Questo regolamento fu il primo a individuare l’obiettivo della PCP di «proteggere e conservare le risorse acquatiche marine vive disponibili e accessibili nonché di assicurarne lo sfruttamento razionale e responsabile su base sostenibile, in condizioni economiche sociali appropriate per tale settore, tenendo conto delle relative implicazioni per l’ecosistema marino e tenendo presenti in particolare le esigenze dei produttori e dei consumatori» (art. 2). La sostenibilità entra così a far parte degli obiettivi della PCP. Si tratta, inoltre, di una delle prime volte in cui, in generale, la sostenibilità è richiamata in un regolamento della comunità europea.

Negli anni successivi, il concetto di sostenibilità assume un’impostazione sempre più pratica, individuando un collegamento tra la componente ambientale, economica e sociale. Nel *Summit* mondiale sullo sviluppo sostenibile dell’ONU che si è tenuto a Johannesburg, nel 2002, si inizia a parlare di «*integration of the three components of sustainable development – economic development, social development and environmental protection – as interdependent and mutually reinforcing pillars*»²²⁷.

Così, anche nella Politica Comune della Pesca, con la riforma del 2002, il regolamento (CE) 2371/2002 introduce tra gli obiettivi della PCP, quello di

²²⁶ Vd. infra, in questo capitolo, par. 2.

²²⁷ *United Nations Report of the World Summit on Sustainable Development Johannesburg, South Africa*, 26 August-4 September 2002, p. 8; J. D. Sachs, *L’era dello sviluppo sostenibile*, EGEA, 2015, p. 4-5.

garantire «lo sfruttamento delle risorse acquatiche vive in condizioni sostenibili dal punto di vista sia economico che ambientale e sociale» (art. 2).

Dai primi anni 2000, la sostenibilità assume, così, diversi significati. Questa tridimensionalità è più volte ripresa nel corso del tempo. Nel settore ittico la riforma del 2013 inserisce tra gli obiettivi della Politica Comune quello di garantire che «le attività di pesca e di acquacoltura siano sostenibili dal punto di vista ambientale nel lungo termine e siano gestite in modo coerente con gli obiettivi consistenti nel conseguire vantaggi a livello economico, sociale e occupazionale». A livello internazionale, l'Agenda 2030 per lo Sviluppo sostenibile, adottata con la risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 25 settembre 2015, ha inserito questa multidimensionalità facendo riferimento alla componente ambientale, a quella economica e a quella sociale dello sviluppo sostenibile²²⁸.

Questo approccio ha effetti sulle politiche pubbliche che perseguono la sostenibilità: da una parte, per quanto attiene alla sostenibilità ambientale, cercare di fare in modo che i consumi della popolazione di una certa area non superino le risorse disponibili in quell'area; in relazione alla dimensione economica, preoccuparsi degli esiti dei processi di produzione e distribuzione delle risorse disponibili e, allo stesso tempo, per la componente sociale, prestare attenzione agli effetti sociali di questi processi. Si tratta, in realtà, di componenti assai diverse tra loro, che rischiano anche di entrare in contrasto. Può avvenire, per esempio, che il perseguimento della sostenibilità ambientale trovi soluzioni in contrasto con il perseguimento della sostenibilità economica e sociale, o viceversa. In tale contesto, può diventare controverso stabilire quale sostenibilità debba prevalere²²⁹.

²²⁸ Sul punto si veda, N. LUCIFERO, *La sostenibilità nella filiera agroalimentare: il quadro normativo tra criticità applicative e prospettive evolutive*, in *Resilienza, circolarità e sostenibilità in agricoltura*, 2021, p. 61, georgofili.net

²²⁹ C. DEL BÒ e C. LUPI, *La sostenibilità*, in *Note della Fondazione Giandomenico Romagnosi*, Nota 10-2021, p. 4.

1.1. La sostenibilità ambientale nel settore della pesca

A primo impatto, la sostenibilità è spesso ricondotta alla dimensione ambientale. Sorge spontaneo, a tal proposito, chiedersi proprio il perché tale componente sia maggiormente evocata dal concetto di sostenibilità rispetto alla dimensione socio-economica. Se da una parte, potrebbe esserci una maggiore sensibilità nei confronti di questo aspetto da parte dell'opinione pubblica, dall'altra alcune scelte del legislatore dell'Unione europea sembrano aver voluto maggiormente porre l'accento proprio sul tema della tutela ambientale, probabilmente anche per far fronte alla necessità di coordinamento tra le varie politiche dell'Unione, tra le quali, soprattutto in determinati settori, spicca quella ambientale.

Per quanto attiene al settore della pesca, ci si chiede se le peculiarità dello stesso non portino inevitabilmente a prestare una maggiore attenzione alla dimensione ambientale, poiché si tratta di un settore che ruota intorno alla necessaria conservazione delle risorse biologiche marine, alla tutela della biodiversità e degli ecosistemi marini.

Quel che, tuttavia, appare certo è che senza questa componente non sia possibile immaginare un futuro davvero sostenibile per l'Unione europea²³⁰. L'Unione è stata impegnata, negli ultimi anni, nel disegno di strategie volte alla salvaguardia dell'ambiente, a fronte dei rischi provocati dall'inquinamento e dal cambiamento climatico. Lo strumento principale adottato per l'attuazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 è il *Green Deal europeo*²³¹, che mira ad affrontare i problemi legati al clima e all'ambiente. Proprio in questo contesto la componente ambientale è preponderante, la strategia intende proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale dell'UE, oltre a proteggere la salute e il

²³⁰ Sul punto P. BORGHI, "La" sostenibilità e "le" sostenibilità. L'UE, la sicurezza alimentare e il senso di un sistema agroalimentare più sostenibile, in F. ROSSI DAL POZZO e V. RUBINO (a cura di), *La sicurezza alimentare tra crisi internazionali e nuovi modelli economici*, Bari, 2023, p. 247.

²³¹ Il *Green Deal europeo* Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni, Il *Green Deal europeo* (COM(2019) 640), 11 dicembre 2019.

benessere dei cittadini dai rischi di natura ambientale e dalle relative conseguenze²³².

Alla luce di queste considerazioni, appare già più chiaro come la sostenibilità ambientale abbia assunto nel corso del tempo un ruolo, almeno apparentemente, preminente nelle politiche dell'Unione. Tornando alla regolamentazione del settore ittico, inoltre, il regolamento (CE) 2371/2002 ha introdotto alcuni strumenti volti, per l'appunto, al raggiungimento della sostenibilità ambientale. Il primo strumento fa riferimento all'approccio ecosistemico, inteso come «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» (art. 4, par. 9)²³³.

Si tratta di uno strumento che, quanto meno nell'ambito della pesca, ai tempi della riforma del 2002, non risultava in realtà del tutto nuovo. La giurisprudenza della Corte di Giustizia aveva già, infatti, anticipato questo tipo di approccio. Emblematico, in questa direzione, risulta essere il caso *Mondiet* del 1993²³⁴. Il caso riguardava la legittimità dell'art. 1, punto 8, del regolamento (CEE) n. 345/1992, in relazione all'introduzione di un divieto [nel regolamento (CEE) n. 3094/1986 che istituisce misure tecniche per la conservazione delle risorse della pesca], nei confronti di qualsiasi nave, di tenere a bordo o effettuare attività di pesca con reti da posta derivanti di lunghezza individuale o addizionata superiore a 2,5 km. La questione era stata sollevata in occasione di una controversia nata dall'annullamento di un ordine, effettuato dalla società *Armement Islais* alla società

²³² Sul tema si veda, *ex multis*, N. LUCIFERO, *La sostenibilità nella filiera agroalimentare*, cit., p. 62; E. CHITI, *Oltre la disciplina dei mercati: la sostenibilità degli ecosistemi e la sua rilevanza nel Green Deal europeo*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, Fasc. 2, 2022, pp. 468 e ss., F. ROLANDO, *L'attuazione del Green Deal e del Dispositivo per la ripresa e resilienza: siamo effettivamente sulla strada per raggiungere la sostenibilità ambientale?*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2022, pp. 1-19.

²³³ Cfr., *supra*, cap. I, par. 4.1.

²³⁴ Corte di Giustizia dell'Unione europea, 24 novembre 1993, causa C-405/92, *Établissements Armand Mondiet SA c. Armement Islais SARL*.

Mondiet, di duecento reti da posta derivanti per la pesca del tonno, proprio a seguito dell’emanazione del regolamento (CEE) 345/1992. La società *Mondiet* aveva, dunque, adito il *Tribunal de Commerce* di *Roche-sur-Yon* con una domanda di pagamento della merce ordinata, il quale aveva ritenuto che l’emanazione del regolamento potesse effettivamente costituire un caso di forza maggiore tale da dispensare l’acquirente dall’obbligo di eseguire il contratto, a condizione che il regolamento non fosse illegittimo²³⁵.

Tra i punti di maggiore interesse della sentenza, uno riguarda la questione di validità del fondamento giuridico del regolamento in questione individuato nella normativa comunitaria relativa alla pesca [regolamento (CEE) n. 170/1983 che istituiva un regime comunitario di conservazione e gestione delle risorse della pesca] poiché, secondo quanto sollevato in giudizio, il regolamento 345/1992 era stato adottato non per ragioni di conservazione delle risorse della pesca, ma per considerazioni ecologiche relative alla tutela delle specie catturate accessoriamente alla specie bersaglio. In questo senso, il Consiglio avrebbe dovuto adottare il regolamento all’unanimità in base alle disposizioni del trattato in materia ambientale, ossia agli articoli 130 R e 130 S (attuali 191 e 192 TFUE)²³⁶.

Tuttavia, la Corte rilevava che il regolamento in questione istituiva delle misure tecniche per la conservazione delle risorse della pesca, fra le quali, appunto, la limitazione dell’uso delle reti da posta. Inoltre, dai “considerando” del regolamento si poteva desumere che le misure fossero state adottate dal Consiglio allo scopo di garantire la tutela dei fondali di pesca, la conservazione delle risorse biologiche del mare e il loro sfruttamento equilibrato, nonché la limitazione dello sforzo di pesca²³⁷. Il regolamento faceva, inoltre, presente che «la situazione di molti *stock* ittici nelle acque della Comunità è preoccupante e richiede l’adozione di misure di conservazione adeguate alle circostanze, al fine di salvaguardare il settore economico che dipende da tali risorse alieutiche, tenendo conto della situazione già precaria di quest’ultimo»²³⁸.

²³⁵ Ivi, punto 7.

²³⁶ Ivi, punto 17.

²³⁷ Ivi, punto 18 e 19.

²³⁸ Ivi, punto 20.

Da questo e dagli altri “considerando”, dunque, si comprende che la limitazione all'utilizzo delle reti da posta derivanti fosse adottata allo scopo precipuo di assicurare la conservazione, lo sfruttamento razionale delle risorse alieutiche e la limitazione dello sforzo di pesca. La disciplina, pertanto, costituiva parte integrante della Politica agricola comune (PAC), le cui finalità sono previste dall'art. 39 del Trattato, e includono l'assicurare lo sviluppo razionale della produzione e il garantire la sicurezza degli approvvigionamenti, potendo così essere validamente adottata dal Consiglio solo in base alle norme della Politica Comune della pesca²³⁹.

La Corte sottolineava, inoltre, che i sopra citati articoli 130 R e 130 S del trattato mirano a conferire alla Comunità una competenza per iniziare un'azione specifica in materia di ambiente, lasciando, tuttavia, impregiudicate le competenze della Comunità conferite da altre disposizioni del Trattato, anche se i provvedimenti da adottare in base a queste ultime perseguono obiettivi di tutela ambientale. L'art. 130 R, n. 2, infatti, afferma che «le esigenze connesse con la salvaguardia dell'ambiente costituiscono una componente delle altre politiche della Comunità».

Sebbene, dunque, anche considerazioni relative alla tutela dell'ambiente avevano contribuito all'adozione del regolamento, questo non rientrava, soltanto per questo motivo, nelle disposizioni ambientali del trattato²⁴⁰. Le misure previste, dunque, nell'ambito della PCP sono volte anche alla tutela dell'ecosistema marino.

Tale orientamento, oltre a individuare una stretta correlazione tra la materia della tutela ambientale e la materia che si occupa di disciplinare le attività di pesca, ha anticipato quell'approccio ecosistemico che sarà poi adottato a livello normativo nell'ambito della PCP con la riforma del 2002 e, successivamente, con la riforma del 2013²⁴¹. Il punto trattato, inoltre, ha rilevanza anche in relazione al principio di coerenza tra politiche dell'Unione europea previsto dall'art. 7 del TFUE, e ribadito nel regolamento (UE) 1380/2013 che inserisce tra le finalità della PCP anche quella

²³⁹ Ivi, punto 24.

²⁴⁰ Ivi, punto 28

²⁴¹ Cfr. C. FIORAVANTI, *La dimensione ambientale nella conservazione delle risorse biologiche marine*, cit., pp. 6-7; C. FIORAVANTI, *Riflessioni sul futuro della Politica Comune della pesca a dieci anni dall'adozione del regolamento 1380/2013*, in N. LUCIFERO, (a cura di) *La sostenibilità della politica della pesca dell'Unione europea. Criticità, opportunità e prospettive evolutive*, Milano, 2024, pp. 13 e ss.; S. VILLANI, *La conservazione delle risorse del mare nell'Unione europea: limiti e prospettive in ottica (eco)sistemica*, in *I Post di AISDUE*, IV (2022), *aisdue.eu Sezione “Atti convegni AISDUE”*, 2022, n. 31, pp. 664 e ss.

di perseguire la coerenza con le altre Politiche dell'Unione, in particolare con quella ambientale²⁴².

Le questioni relative al fondamento giuridico e alla integrazione della politica ambientale nella PCP si sono più volte presentate di fronte alla Corte nel corso del tempo e, in varie occasioni, il precedente *Mondiet* è stato richiamato per confermare l'orientamento delineato nella sentenza²⁴³.

Come anticipato, tuttavia, la prospettiva ecosistemica, nel raggiungimento di una sostenibilità nel settore della pesca, è affiancata da un ulteriore strumento, ossia l'approccio precauzionale. Anche quest'ultimo trova spazio per la prima volta all'interno della normativa europea sulla pesca tramite il regolamento (UE) n. 2371/2002, in relazione all'adozione di misure intese a proteggere e conservare le risorse acquatiche vive, per poi rientrare tra gli obiettivi delineati dalla riforma del 2013. Il regolamento ha poi fornito una definizione dello stesso, riconducendolo a «un approccio quale definito all'articolo 6 dell'accordo delle Nazioni Unite sugli *stock* ittici secondo cui la mancanza di dati scientifici adeguati non dovrebbe giustificare il rinvio o la mancata adozione di misure di gestione per la conservazione delle specie bersaglio, delle specie associate o dipendenti, nonché delle specie non bersaglio e del relativo habitat» (art. 4, par. 1, n. 8).

Si tratta di un approccio strettamente legato al principio di precauzione previsto in materia ambientale che, come è noto, è stato per la prima volta introdotto

²⁴² Cfr. C. FIORAVANTI, *La dimensione ambientale nella conservazione delle risorse biologiche marine*, cit., p. 13; C. FIORAVANTI, *Riflessioni sul futuro della Politica Comune della pesca*, cit., p. 13.

²⁴³ Tra questi, si può ricordare un caso relativo a un rinvio pregiudiziale del Tribunale amministrativo di Colonia, nel quale si proponeva la questione in relazione alle misure che vietano alcune tecniche e attrezzature da pesca all'interno delle aree marine protette con l'obiettivo di tutelare l'ecosistema marino e alla riconducibilità delle stesse alla PCP (Corte di Giustizia dell'Unione europea, 13 giugno 2018, causa C-683/16, *Deutscher Naturschutzring – Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände e.V. contro Bundesrepublik Deutschland*) Cfr. C. FIORAVANTI, *La dimensione ambientale nella conservazione delle risorse biologiche marine*, cit., p. 3; C. FIORAVANTI, *Riflessioni sul futuro della Politica Comune della pesca*, cit., pp. 14-15; un altro caso da ricordare, relativo a una controversia tra Commissione e Consiglio, riguarda il fondamento giuridico dell'azione esterna dell'Unione per la conservazione delle risorse biologiche dell'Antartico, nell'ambito della creazione di aree marine protette nei mari antartici da cui derivano limiti di accesso alle risorse della pesca (Corte di Giustizia dell'Unione europea, 20 novembre 2018, cause riunite C-626/15 e C-659/16, *Commissione c. Consiglio, AMP Antarctique*) vedi infra, in questo capitolo, par. 2.1.; Cfr. C. FIORAVANTI, *La dimensione ambientale nella conservazione delle risorse biologiche marine*, cit., p. 3; C. FIORAVANTI, *Riflessioni sul futuro della Politica Comune della pesca*, cit., pp. 14-15; S. VILLANI, *Riflessioni a margine della sentenza della Corte di giustizia nel caso AMP Antartica: un approccio più morbido a favore degli Stati membri?*, in *European Papers*, Vol. 4, 2019, n. 2, pp. 641-653.

nella Dichiarazione di Rio su ambiente e sviluppo sostenibile del 1992 (principio 15), e individuato poi nell'art. 191 TFUE quale principio a tutela dell'ambiente.

La Corte di giustizia ha spesso fatto riferimento all'approccio precauzionale in relazione alle misure di conservazione e gestione della pesca. Un esempio ne è la sentenza n. 221, del 17 marzo 2011²⁴⁴, poco precedente alla riforma del 2013 che ha dato vita all'attuale conformazione della PCP. Il caso in esame riguardava la validità di un regolamento della Commissione (CE) n. 530/2008 – che istituiva misure di emergenza per le tonniere con reti a circuizione dedite alla pesca del tonno rosso nel mediterraneo – oltre alla validità dell'art. 7 par. 2 del regolamento (CE) n. 2371/2002.

La questione nasceva dal caso di una Società con sede a Malta, che si occupava di allevamento e ingrasso di tonni rossi pescati vivi nel Mediterraneo allo scopo di rivendita a negozianti. In seguito all'emanazione del Regolamento (CE) 530/2008, era stato vietato alla società maltese di acquistare e importare tonno rosso. Tra le varie questioni sottoposte alla Corte rientravano: l'invalidità del regolamento di emergenza, poiché lo stesso non indicava sufficientemente le ragioni per l'adozione delle misure di emergenza e non esponeva in modo chiaro la ratio di tali misure; l'invalidità del regolamento, poiché non forniva sufficienti indicazioni in ordine all'esistenza di una minaccia grave alla conservazione delle risorse acquatiche vive o dell'ecosistema marino determinata dalle attività di pesca, né in ordine alla necessità di un intervento immediato; l'invalidità del regolamento, poiché la Commissione non aveva dimostrato che le misure che stava per adottare avrebbero contribuito alla ricostituzione degli *stock* di tonno²⁴⁵.

Un passaggio significativo della sentenza attiene proprio alla parte relativa alla motivazione dell'urgenza delle misure adottate dal regolamento. Riguardo a questo punto la Corte riprende il considerando 4 del regolamento in questione, ricordando che «la PCP mira a garantire la redditività a lungo termine del settore della pesca attraverso lo sfruttamento sostenibile delle risorse acquatiche viventi, nel rispetto del principio precauzionale. Tale riferimento all'obiettivo perseguito dall'Unione e alla constatazione di un superamento imminente delle quote di pesca

²⁴⁴ Corte di Giustizia dell'Unione europea, 17 marzo 2011, *AJD Tuna Ltd contro Direttur tal-Agrikoltura u s-Sajd e Avukat Generali*.

²⁴⁵ Ivi, punto 33.

attribuite alle tonniere con reti a circuizione, in ogni caso prima della fine normale della campagna di pesca, costituiscono una motivazione sufficiente dell'urgenza con cui la Commissione doveva agire in conformità al principio di precauzione»²⁴⁶.

Il passaggio appare, dunque, assai significativo nel richiamo all'approccio precauzionale che, di lì a poco, sarebbe stato definitivamente inserito nel regolamento (UE) 1380/2013, al quale la Corte ha poi, a più riprese, fatto riferimento nella giurisprudenza successiva. Un esempio ne è la sentenza della Corte di Giustizia n. 128 del 2017²⁴⁷, in cui il Regno di Spagna chiedeva l'annullamento del regolamento (UE) n. 1367/2014 del 15 dicembre 2014, che stabiliva per il 2015 e il 2016 le possibilità di pesca dei pescherecci dell'Unione per determinati *stock* ittici di acque profonde. Le ragioni della richiesta di annullamento riguardavano il fatto che il Consiglio avrebbe superato i limiti del suo potere discrezionale fissando un totale ammissibile di catture (TAC)²⁴⁸ senza tenere conto del principio di stabilità relativa delle attività di pesca e in violazione dei principi di proporzionalità e di parità di trattamento²⁴⁹.

All'asserito superamento del margine discrezionale del Consiglio, la Corte rispondeva che, nel determinare i TAC e ripartire le possibilità di pesca tra gli Stati membri, il Consiglio è chiamato a procedere alla valutazione di una situazione economica complessa, per la quale dispone di un ampio potere discrezionale. In circostanze del genere, il potere discrezionale di cui il Consiglio gode non riguarda esclusivamente la natura e la portata dei provvedimenti da adottare, ma anche, in una certa misura, l'accertamento dei dati di fatto²⁵⁰.

La Corte faceva poi esplicito riferimento all'approccio precauzionale, per il quale la mancanza di dati scientifici pertinenti 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 habitat²⁵¹. Inoltre, rilevava che l'obbligo di «tener conto» dei pareri scientifici, tecnici ed economici disponibili al momento dell'adozione di misure di

²⁴⁶ Ivi, punto 68.

²⁴⁷ Corte di giustizia dell'Unione europea, 11 gennaio 2017, causa C-128/15, *Spagna c. Consiglio*

²⁴⁸ Per un approfondimento sulla misura dei TAC si veda supra, in questo capitolo, par. 2.

²⁴⁹ Ivi, punto 1

²⁵⁰ Ivi, punto 46

²⁵¹ Ivi, punto 47

conservazione, non impedisce al legislatore dell'Unione di procedere all'adozione di siffatte misure di conservazione in mancanza di pareri scientifici, tecnici ed economici probanti²⁵². E sul punto, ancora una volta, la Corte torna a richiamare la sentenza *Mondiet*.

Dall'analisi di quest'ultima, infatti, emerge un altro punto significativo in relazione alla mancanza di giustificazione a livello scientifico del divieto posto rispetto all'utilizzo delle reti da pesca superiori ai 2,5 km di lunghezza. La Corte, già allora, ricordava che ai sensi dell'art. 2 del regolamento (CEE) n. 170/1983, le misure di conservazione necessarie «sono elaborate alla luce dei pareri scientifici disponibili, in particolare della relazione redatta dal comitato scientifico e tecnico della pesca previsto dall'art. 12 di detto regolamento, il cui carattere consultivo è sottolineato dal tredicesimo considerando»²⁵³. La Corte proseguiva poi confermando che dal dettato della disposizione appena citata «risulta che le misure di conservazione delle risorse della pesca non devono essere pienamente conformi ai pareri scientifici e che la mancanza o la natura non probante di tale parere non deve impedire al Consiglio di adottare le misure da esso reputate indispensabili per realizzare gli scopi della politica comune della pesca»²⁵⁴.

Quanto evidenziato dalla sentenza *Mondiet*, è stato anche ripreso dalla giurisprudenza più recente²⁵⁵, che ha evidenziato come il fatto che il legislatore dell'Unione debba basarsi sui migliori pareri scientifici [art. 6 par. 2, reg. (UE) 1380/2013], non vuol necessariamente dire che lo stesso sia tenuto a rispettare i risultati di tali pareri nell'adozione di misure di conservazione. Al contrario, spetta al legislatore dell'Unione adottare tali misure dopo aver ponderato i vari interessi in gioco e alla luce di tutti i fattori pertinenti, che includono, ma non si limitano a tali pareri²⁵⁶. In questa direzione, tuttavia, sembra che anche lo strumento del principio di precauzione debba sottostare alle complesse valutazioni di natura

²⁵² Ivi, punto 48

²⁵³ Corte di Giustizia dell'Unione europea, 24 novembre 1993, causa C-405/92, *Établissements Armand Mondiet SA c. Armement Islais SARL*, punto 30.

²⁵⁴ Ivi, punto 31.

²⁵⁵ Cfr. Corte di giustizia dell'Unione europea, 15 aprile 2021, causa C-733/19, *Paesi Bassi contro Consiglio dell'Unione europea e Parlamento europeo*

²⁵⁶ Ivi, punto 53

socioeconomica che le istituzioni sono tenute a fare nell'ambito materiale di intervento, in questo caso della PCP²⁵⁷.

Capita, infatti, che il Consiglio giustifichi l'allontanamento dai pareri forniti dagli organi scientifici sulla base dell'esigenza di tutelare la dimensione socioeconomica del settore ittico che, altrimenti, potrebbe essere danneggiata²⁵⁸.

Significativa, in questo senso, è la sentenza della Corte dell'11 gennaio 2024, n. 330²⁵⁹, relativa anch'essa alla fissazione dei totali ammissibili di catture (TAC)²⁶⁰. In particolare, la questione sollevata riguardava la validità dell'allegato I A del regolamento (UE) 123/2020 che stabiliva, per il 2020, le possibilità di pesca per alcuni *stock* ittici e gruppi di *stock* ittici, applicabili nelle acque dell'Unione e, per i pescherecci dell'Unione, in determinate acque non dell'Unione.

La validità riguardava la parte in cui, per il 2020, il regolamento aveva fissato i TAC controversi al di sopra del livello di catture, pari a zero secondo le raccomandazioni del CIEM (Consiglio Internazionale per l'Esplorazione del Mare) emessi nel 2019 per gli *stock* di merluzzo bianco ad ovest della Scozia e del Mar Celtico, di merlano del Mare d'Irlanda e di passera di mare comune del Mar Celtico meridionale²⁶¹. Era richiesto alla Corte di esaminare, da un lato, in quale misura il potere discrezionale del Consiglio, nell'ambito della determinazione dei TAC controversi, fosse limitato dall'obiettivo enunciato all'articolo 2, paragrafo 2, secondo comma²⁶², del regolamento (UE) n. 1380/2013 nonché dai pareri di non effettuare catture del CIEM e, dall'altro, se il Consiglio non avesse, nella fattispecie, ecceduto i limiti del suo potere discrezionale²⁶³.

I problemi relativi al mancato adeguamento dei TAC ai pareri scientifici forniti, riguardavano in particolare il profilo delle attività di pesca multispecifica, «vale a dire attività di pesca in cui specie diverse possono essere catturate insieme nel corso

²⁵⁷ Ivi, punto 54

²⁵⁸ S. VILLANI, *La conservazione delle risorse del mare nell'Unione europea*, cit., p. 679.

²⁵⁹ Corte di giustizia dell'Unione europea, 11 gennaio 2024, causa C-330/22, *Friends of the Irish Environment CLG contro Minister for Agriculture Food and the Marine*.

²⁶⁰ C. FIORAVANTI, *Riflessioni sul futuro della Politica Comune della Pesca*, cit., pp. 16 e ss.

²⁶¹ Ivi, punto 53.

²⁶² «Per conseguire l'obiettivo consistente nel ricostituire gradualmente e mantenere le popolazioni degli *stock* ittici al di sopra di livelli di biomassa in grado di produrre il rendimento massimo sostenibile, il tasso di sfruttamento del rendimento massimo sostenibile deve essere ottenuto entro il 2015, ove possibile, e progressivamente al più tardi entro il 2020 per tutti gli *stock*».

²⁶³ Corte di giustizia dell'Unione europea, 11 gennaio 2024, *Friends of the Irish Environment*, cit. punto 55.

di una stessa operazione di pesca»²⁶⁴. In relazione a tali attività la Corte sottolineava che l'articolo 9, paragrafo 5, regolamento (UE) 1380/2013 – secondo il quale «I piani pluriennali possono contenere obiettivi e misure di conservazione specifici basati sull'approccio ecosistemico, al fine di affrontare problemi specifici delle attività di pesca multispecifica in relazione al conseguimento degli obiettivi stabiliti all'articolo 2, paragrafo 2, per svariati *stock* compresi nel piano qualora i pareri scientifici indichino che è impossibile aumentare la selettività» - deve essere letto alla luce del considerando 8 del suddetto regolamento, il quale indica che «Le decisioni gestionali relative al rendimento massimo sostenibile nella pesca multispecifica dovrebbero tenere conto della difficoltà di attingere a tutti gli *stock* contemporaneamente in una pesca multispecifica, rispettando il rendimento massimo sostenibile, in particolare nei casi in cui le perizie scientifiche indichino che è estremamente difficile evitare il fenomeno delle "*choke species*" (specie la cui cattura è rigorosamente limitata) aumentando la selettività degli attrezzi da pesca impiegati». Secondo la Corte, «il fatto che il legislatore dell'Unione abbia ritenuto necessario apportare tali precisazioni, immediatamente dopo aver enunciato, al considerando 7 di tale regolamento, l'obiettivo di riportare tutti gli *stock* al livello del rendimento massimo sostenibile entro il 2020, al più tardi, sottolinea la sua intenzione di non escludere la possibilità di adeguare tale obiettivo nei casi in cui esso non possa essere raggiunto contemporaneamente per tutti gli *stock* di una pesca multispecifica»²⁶⁵.

«Il Consiglio, dunque, dispone di un potere discrezionale, tenuto conto delle difficoltà derivanti dalla fissazione di tali tassi di sfruttamento per tutti gli *stock* pescati contemporaneamente, in particolare se tale fissazione deve condurre alla chiusura anticipata di un'attività di pesca, a causa del fenomeno delle specie a contingente limitante»²⁶⁶ ossia nei casi in cui il contingente assegnato è pari a zero o esaurito più rapidamente e che possono avere un effetto «limitante», costringendo i pescherecci a cessare le operazioni prima che siano raggiunti i contingenti assegnati per le altre specie. Il fenomeno è accentuato dall'obbligo di sbarco, che

²⁶⁴ Ivi, punto 70

²⁶⁵ Ivi, punto 69

²⁶⁶ Ivi, punto 75

impone la conservazione a bordo, la registrazione e l'imputazione di tutti i pesci catturati ai contingenti applicabili allo *stock* di cui trattasi²⁶⁷.

In relazione al potere discrezionale del Consiglio, la Corte ricorda quanto detto nella sentenza del 2017 – Regno di Spagna contro Consiglio – ossia che quando il Consiglio determina i TAC e ripartisce le possibilità di pesca tra gli Stati membri, esso è chiamato a procedere alla valutazione di una situazione economica complessa, per la quale esso dispone, in linea di principio, di un ampio potere discrezionale che verte non esclusivamente sulla determinazione della natura e della portata delle disposizioni da adottare, ma anche, in una certa misura, sull'accertamento dei dati di base. Nel controllare l'esercizio di una simile competenza, il giudice deve limitarsi a esaminare se tale esercizio non sia viziato da errore manifesto o da sviamento di potere o se l'autorità di cui trattasi non abbia manifestamente ecceduto i limiti del suo potere discrezionale²⁶⁸.

Sul punto, sottolinea nello specifico che «i TAC controversi sono stati fissati, sulla base dei migliori pareri scientifici disponibili, a un livello che non è manifestamente inadeguato a conciliare l'obiettivo di proseguire le attività di pesca multispecifica e quello di ripristinare il buono stato biologico degli *stock* di cui trattasi. Essi sono stati inoltre accompagnati da misure correttive atte a limitare le catture accessorie effettuate nel 2020 sugli *stock* oggetto di tali TAC e, di conseguenza, l'impatto delle attività di pesca multispecifica su tali *stock*. Si deve quindi ritenere che, adottando detti TAC, il Consiglio non abbia manifestamente ecceduto i limiti del suo potere discrezionale»²⁶⁹.

Da questa sentenza emergono chiaramente le difficoltà legate al bilanciamento tra la componente ambientale della sostenibilità, che in questo caso si può affermare che spingesse verso l'adeguamento dei contingenti ai limiti suggeriti dai pareri scientifici per esigenze di conservazione delle risorse, e la componente socioeconomica della sostenibilità, in cui l'esigenza è quella di salvaguardare anche le attività di coloro che operano nel settore della pesca. Per quanto, dunque, la dimensione ambientale nel settore della pesca appaia come preponderante,

²⁶⁷ Ivi, punto 70

²⁶⁸ Ivi, punto 80.

²⁶⁹ Ivi, punto 92. Si veda anche C. FIORAVANTI, *Riflessioni sul futuro della Politica Comune della Pesca*, cit., p. 17.

considerando anche le peculiarità di un settore in cui le risorse sono esauribili se sottoposte a sovrasfruttamento, occorre comunque tenere presente che tra gli obiettivi della Politica comune dell'Unione, oltre al raggiungimento di una sostenibilità ambientale a lungo termine, è richiesto anche il raggiungimento di una sostenibilità economica e sociale.

1.2. La sostenibilità economica e la *Blue Economy*

Alla luce di quanto espresso nel precedente paragrafo, dunque, emerge che per raggiungere la piena sostenibilità in un settore, non sia sufficiente che lo stesso sia conforme agli obiettivi di sostenibilità ambientale, ma è necessario che sia raggiunta una sostenibilità anche a livello economico e sociale.

Per quanto attiene alla componente economica, non è facile comprendere quando effettivamente sia raggiunta una sostenibilità del settore. Si può dire che uno degli strumenti utilizzati per misurarla faccia riferimento al consumo *pro capite*, ossia quanto spende mediamente un individuo per i beni e i servizi disponibili. Maggiore è il consumo *pro capite*, maggiore è la sostenibilità economica, viceversa, la diminuzione del consumo *pro capite* è indice di un abbassamento della sostenibilità economica²⁷⁰. Senza, però, addentrarsi in complesse riflessioni svolte principalmente da economisti, è possibile, in generale, affermare che la sostenibilità economica sia legata a una crescita economica che tenga conto dell'uso efficiente di tutte le risorse disponibili nel corso delle generazioni²⁷¹.

Nel settore della pesca, si può dire che per raggiungere una sostenibilità da un punto di vista economico, sia necessario che il settore tenda a un aumento della produttività, a un equo tenore di vita per il settore della pesca, compresa la pesca su piccola scala, e a una stabilità dei mercati (considerando 4, reg. (UE) 1380/2013).

Un concetto che, tuttavia, si è sviluppato nel corso del tempo e sul quale vale la pena porre l'attenzione, è quello relativo alla *Blue economy*, che si riferisce all'uso

²⁷⁰ Cfr. A. MARKANDYA, *Misurare la sostenibilità*, in *Equilibri*, fasc. 1, 2010, p. 43.

²⁷¹ G. CORNELLI, *Cosa s'intende per sostenibilità economica? Riflessione sul significato di sistema economicamente sostenibile*, in *Working Paper Cnr-Ircres*, 2017, vol. 3, n. 10, p. 12.

sostenibile delle risorse marittime e oceaniche per la crescita economica, il miglioramento dei mezzi di sussistenza e la salute degli oceani. Comprende una serie di settori, come la pesca, l'acquacoltura, il trasporto marittimo, l'energia, il turismo e le biotecnologie marine²⁷².

Il concetto di economia blu è nato nei primi anni 2000, quando lo sviluppo sostenibile si stava diffondendo a livello globale. L'espressione fu coniata dall'economista Gunter Pauli, il quale ha introdotto il concetto legato a un nuovo tipo di economia basata sull'uso efficiente e sostenibile delle risorse oceaniche. In particolare, Pauli descrive un nuovo modello di economia che crea valore dai rifiuti e dai sottoprodotti, evidenziando il potenziale dei settori dell'acquacoltura, dell'energia rinnovabile e delle biotecnologie di guidare la crescita economica, promuovendo, al contempo, la sostenibilità ambientale e l'inclusione sociale²⁷³. Questa nuova forma di economia sostenibile si può considerare uno sviluppo della *Green Economy*, ma presenta alcune differenze. In particolare, si tratta di un modello economico che propone di passare da investimenti che si prefiggono l'abbattimento di emissioni, a investimenti che, «utilizzando quanto è disponibile in natura ed integrando le tecnologie disponibili e future per riutilizzare le risorse naturali, senza sprechi, aumentano la redditività con minori investimenti e maggiore occupazione»²⁷⁴. In questa direzione, dunque, si nota una vicinanza con il concetto di *Circular Economy*, tanto che si potrebbe ipotizzare che la *Blue economy* sia una “branca” di quest'ultima, che si concentra, nello specifico, sulle risorse del mare. A ben vedere, ciò che lega questi due concetti riguarda l'idea di affidarsi a modelli di economia che si basano sulla propria capacità di rigenerazione²⁷⁵.

Già prima di Pauli, tuttavia, si può dire che vi fossero delle forti influenze a livello internazionale che hanno poi portato alla definizione del concetto di *Blue economy*. Per esempio, la Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo

²⁷² Cfr. M. YOUSSEF, *Blue economy literature review*, In *International journal of business and management*, 2023, 18, p.12-18.

²⁷³ G. PAULI, *The Blue Economy: 10 Years, 100 Innovations, 100 million Jobs*, 2011; M. YOUSSEF, *Blue economy literature review*, cit. p. 1.

²⁷⁴ M. C. CARTA, *La Blue Economy dell'Unione europea: evoluzione e prospettive di un nuovo modello economico “circolare” green e blue oriented*, in rivista.eurojus.it, 2024, p. 481.

²⁷⁵ Ivi, p. 481.

sviluppo (UNCED) tenutasi a Rio de Janeiro, in Brasile, nel 1992, ha portato all'adozione dell'Agenda 21, un piano d'azione globale per lo sviluppo sostenibile che ha riconosciuto l'importanza di oceani, mari e coste nella promozione dello sviluppo sostenibile, e che ha evidenziato la necessità di una gestione integrata e di un utilizzo sostenibile delle risorse e degli ecosistemi oceanici. Inoltre, il Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile (WSSD), tenutosi nel 2002 a Johannesburg, in Sudafrica, ha sottolineato l'importanza dell'economia oceanica come motore della crescita economica e della riduzione della povertà e ha portato all'istituzione del Programma d'azione globale per la protezione dell'ambiente marino, che mira a ridurre l'impatto delle attività umane su di esso²⁷⁶.

Una volta definito, il concetto di *Blue economy* è stato, poi, riconosciuto da organizzazioni internazionali come le Nazioni Unite e la Banca Mondiale. È diventato un fattore chiave dello sviluppo sostenibile e per il raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs) delle Nazioni Unite; in particolare l'SDG 14, che si concentra sulla conservazione e sull'uso sostenibile di oceani, mari e risorse marine²⁷⁷.

La Commissione europea ha iniziato a parlare di *Blue growth* – un concetto ancora parzialmente diverso dalla *Blue economy* – in una Comunicazione del 13 settembre 2012, sull'opportunità per una crescita sostenibile dei settori marino e marittimo²⁷⁸. Quella della *Blue Growth* è stata rappresentata dalla Commissione come un'iniziativa tesa a valorizzare il potenziale inutilizzato degli oceani, dei mari e delle coste in termini di crescita e di occupazione tramite un livello adeguato di investimenti e di ricerca²⁷⁹. La comunicazione mostra il potenziale delle coste, dei

²⁷⁶ M. YOUSSEF, *Blue economy literature review*, cit. p. 2.

²⁷⁷ Ibid.

²⁷⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Crescita blu Opportunità per una crescita sostenibile dei settori marino e marittimo*, COM(2012) 494 final. Sul tema della Blue Growth cfr. G. DALTON, T. BARDÓCZ, M. BLANCH, D. CAMPBELL, K. JOHNSON, G. LAWRENCE, T. LILAS, E. FRIIS-MADSEN, F. NEUMANN, N. NIKITAS, S. TORRES ORTEGA, D. PLETSAS, P. DIAZ SIMAL, H. C. SØRENSEN, A. STEFANAKOU, I. MASTERS, *Feasibility of investment in Blue Growth multiple-use of space and multi-use platform projects; results of a novel assessment approach and case studies*, in *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 107, 2019, pp. 338-359.

²⁷⁹ La *Blue Growth* rappresenta la dimensione marittima della strategia Europa 2020 e può contribuire alla competitività internazionale dell'Unione, all'utilizzo efficace delle risorse, alla creazione di posti di lavoro e allo sviluppo di nuove fonti di crescita, tutelando la biodiversità, proteggendo l'ambiente marino e salvaguardando in tal modo i servizi offerti da ecosistemi marini

mari e degli oceani in relazione alla crescita e alla creazione di posti di lavoro e alla loro capacità di contribuire alla strategia Europa 2020²⁸⁰, migliorando il modo in cui sono messe a frutto le risorse del pianeta. I lavori della Commissione sono poi proseguiti con l’emanazione di un’ulteriore Comunicazione nel 2014²⁸¹, proprio sull’innovazione nell’economia blu volta a realizzare il potenziale di crescita e di occupazione dei mari e degli oceani. La Commissione, in questa occasione, mira a esaminare come un’azione a livello di Unione possa consentire di affrontare alcune questioni specifiche dell’economia blu, in particolare: «le lacune nelle conoscenze e nei dati riguardanti lo stato degli oceani, le risorse dei fondali marini, la vita marina e i rischi per gli habitat e gli ecosistemi; la dispersione delle attività di ricerca nel campo delle scienze marine e marittime, che ostacola l’apprendimento interdisciplinare e rallenta i progressi nelle tecnologie essenziali e nei settori economici innovativi; la penuria di scienziati, ingegneri e manodopera qualificata in grado di applicare nuove tecnologie nell’ambiente marino».

Tuttavia, una svolta significativa per l’Unione europea è stata poi tracciata dal *Green Deal* europeo²⁸², che ha voluto rappresentare una transizione dalla *Blue growth* al concetto di *Blue economy* come sopra descritto.

Il *Green Deal* punta a trasformare l’economia dell’Unione in un’economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva, che elimini gradualmente le emissioni nette di gas a effetto serra e tuteli il capitale naturale dell’UE. Insieme ad esso, il piano per la ripresa europea²⁸³, delineato nel

e costieri sani e in grado di resistere alle crisi. Per un approfondimento sulla Blue growth si veda G. TELLARINI, *La pesca nella prospettiva della Blue Policy*, cit., p. 307.

²⁸⁰ Comunicazione della Commissione, EUROPA 2020 Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, COM(2010) 2020 final

²⁸¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *L’innovazione nell’economia blu: realizzare il potenziale di crescita e di occupazione dei nostri mari e dei nostri oceani*, COM(2014) 254 final

²⁸² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni dell’11 dicembre 2019, *Il Green Deal europeo*, COM(2019)640 final. in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0640&from=EN>; si veda M. C. CARTA, *La Blue Economy dell’Unione europea: evoluzione e prospettive di un nuovo modello economico “circolare” green e blue oriented*, in rivista.eurojus.it, p. 476.

²⁸³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Il bilancio dell’UE come motore del piano per la ripresa europea*; COM(2020) 442 final

2020, punta a promuovere la transizione verde e digitale e rendere l'economia europea più equa, più resiliente e più sostenibile per le generazioni future.

La Commissione, nel 2021, ha emesso una comunicazione su un nuovo approccio per un'economia blu sostenibile nell'UE, che si basa su una concezione sistemica che integra la politica in materia di oceani nella nuova politica economica europea. Si sottolinea l'importanza dei mari, degli oceani e di tutto ciò che rientra nella c.d. economia blu proprio per la realizzazione della trasformazione delineata nel *Green Deal* europeo. Il contributo offerto da un oceano in “buona salute” è fondamentale per un'economia sostenibile e risulta, pertanto, necessario collegare tra loro la politica verde e la politica blu²⁸⁴.

L'economia blu sostenibile mira a creare opportunità concrete per la creazione di nuovi posti di lavoro e nuove imprese, che siano il frutto dello sforzo per ridurre gli impatti dell'economia sugli oceani e sulle coste, al fine di costruire un modello economico resiliente basato sull'innovazione, sull'economia circolare e sul rispetto degli oceani. In questa direzione, dunque, sono incentivate le imprese che utilizzano o generano risorse rinnovabili, preservano gli ecosistemi marini, riducono l'inquinamento e aumentano la resilienza ai cambiamenti climatici, mentre le altre dovranno ridurre la loro impronta ecologica.

Attraverso la comunicazione del 2021, pertanto, la Commissione delinea un'agenda dettagliata per fare in modo che la *Blue economy* contribuisca alla realizzazione degli obiettivi del *Green Deal* europeo. Per quanto attiene al settore della pesca, a titolo esemplificativo, lo stesso può contribuire alla decarbonizzazione nell'ambito del trasporto marittimo²⁸⁵, alla prevenzione dei rifiuti, soprattutto in relazione agli attrezzi da pesca utilizzati²⁸⁶, all'adozione di un approccio alla gestione delle attività marittime lungimirante e basato sugli ecosistemi, che mira a ridurre gli effetti negativi della pesca²⁸⁷, alla realizzazione di sistemi alimentari responsabili che limitano gli sprechi provocati dalla pratica dei

²⁸⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *su un nuovo approccio per un'economia blu sostenibile nell'UE*

Trasformare l'economia blu dell'UE per un futuro sostenibile, COM(2021) 240 final

²⁸⁵ Ivi, punto 2.1.

²⁸⁶ Ivi, punto 2.2.

²⁸⁷ Ivi, punto 2.3.

rigetti e che mirano alla realizzazione degli obiettivi della strategia *farm to fork* al centro proprio del *Green deal*²⁸⁸, alla realizzazione di posti di lavoro “blu”²⁸⁹.

L’Unione dimostra una sempre maggiore consapevolezza dell’importanza delle azioni volte a promuovere un nuovo modello “circolare” di sviluppo economico, sociale e ambientale, che si basa anche sulla conservazione degli ecosistemi marini e sul ripristino di quelli degradati, considerato che da essi derivano benefici economici diretti di non poco conto. La biodiversità marina, infatti, rappresenta il presupposto per attività economiche come la pesca²⁹⁰.

L’interpretazione della *Blue economy* in chiave circolare, applicata al settore della pesca, porta a un vero e proprio ripensamento di quest’ultimo attraverso una serie di interventi che vanno dalla progettazione degli attrezzi da pesca, al riciclo delle navi e via dicendo²⁹¹.

Per il finanziamento di tali interventi è previsto il ricorso al Fondo Europeo per gli Affari marittimi, la Pesca e l’Acquacultura (FEAMPA) per il periodo 2021-2027, che mira a garantire la sostenibilità delle attività di pesca e la conservazione delle risorse biologiche marine, la sicurezza alimentare e la crescita di un’economia blu sostenibile²⁹². Nell’ambito del FEAMPA è poi gestito uno specifico fondo, ossia il *BlueInvest*²⁹³ con l’intento di contribuire all’uso efficiente delle risorse in linea con un’economia circolare, alla sostenibilità e all’inclusività della crescita economica dell’Unione, attraverso il finanziamento di progetti tecnicamente ed economicamente sostenibili²⁹⁴.

²⁸⁸ Ivi, punto 2.5.

²⁸⁹ Ivi, punto 3.

²⁹⁰ M. C. CARTA, *La Blue Economy dell’Unione europea: evoluzione e prospettive di un nuovo modello economico “circolare” green e blue oriented*, cit., p. 480.

²⁹¹ Ivi, p. 486.

²⁹² Sul Regolamento (UE) 2021/1139 del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 luglio 2021 che istituisce il Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l’acquacoltura e che modifica il regolamento (UE) 2017/1004, vedi supra cap. I par. 5.

²⁹³ Regolamento (UE) 2021/523 del Parlamento e del Consiglio del 24 marzo 2021 che istituisce il programma InvestEU e che modifica il regolamento (UE) 2015/1017

²⁹⁴ Cfr. C. CARTA, *La Blue Economy dell’Unione europea: evoluzione e prospettive di un nuovo modello economico “circolare” green e blue oriented*, cit., pp. 498-499.

1.3. La sostenibilità sociale e gli sviluppi a seguito della revisione del sistema di controllo

Non meno importante risulta, infine, la dimensione sociale della sostenibilità, che comprende molteplici aspetti da dover prendere in considerazione legati ai soggetti coinvolti a vario titolo nel settore.

Da una parte, l'attenzione è rivolta alla tutela del consumatore, guardando, per esempio, che sia garantita un'accessibilità economica ai prodotti e una trasparenza nelle informazioni. Questo vale, ancor di più, per i prodotti che soddisfano esigenze di approvvigionamento alimentare, tra i quali rientrano anche i prodotti della pesca.

Allo stesso tempo, quando si parla di dimensione sociale della sostenibilità, si fa riferimento anche a molti altri fattori: tassi di povertà, misure della corruzione, tassi di disoccupazione, tutela del lavoro e dei diritti umani²⁹⁵.

Tornando al settore della pesca, la *COFI Declaration for Sustainable Fisheries and Aquaculture* del 2021 ha, per esempio, riconosciuto l'importanza della pesca e dell'acquacoltura nella lotta alla povertà, fame e malnutrizione²⁹⁶. Occorre, inoltre, tenere a mente che l'attività della pesca è un'attività umana e, in quanto tale, include a livello giuridico e pratico le modalità in cui la stessa viene svolta, i diritti e gli interessi degli individui coinvolti nella pesca e l'impatto delle norme di settore sulle comunità locali, sui mercati e sull'occupazione²⁹⁷. In particolare, si fa riferimento al coinvolgimento dei pescatori, dei consumatori, degli acquirenti, i rivenditori, le persone che lavorano per e nella pesca, sia a terra che in mare, e coloro che dipendono dalle risorse ittiche per il loro sostentamento²⁹⁸. Nel 2020 è stato stimato che più di 38 milioni di persone lavorano nel settore della pesca²⁹⁹.

²⁹⁵ Ivi, p. 44.

²⁹⁶ FAO., *2021 COFI Declaration for Sustainable Fisheries and Aquaculture*, Rome, 2021. Disponibile, <https://doi.org/10.4060/cb3767en>; si veda N. PERRONE, *Il ruolo dei privati per una pesca più sostenibile: lo strumento della Due Diligence nel quadro della regolamentazione UE*, in G. CATALDI e V. ROSSI, (a cura di) *Approcci e strumenti innovativi per la pesca sostenibile nel mar Mediterraneo. Percorsi evolutivi nell'ordinamento internazionale ed europeo*, Napoli, 2024, p. 205.

²⁹⁷ Cfr. P. LEUCCI, *Fishing activities conducted with the use of forced labour under the revised EU fisheries control system: Improving maritime security through control, inspection, and technology*, in P. LEUCCI e I. VIANELLO (a cura di) *Ascomare yearbook on the law of the sea, Volume 3: Maritime Security, New Technology and Ethics*, Trieste, 2023, p. 275.

²⁹⁸ Ivi, pp. 265-266.

²⁹⁹ FAO, *The State of World Fisheries and Aquaculture 2022*, 2022, pp. 66-68.

Negli ultimi anni, una particolare attenzione è stata, infatti, prestata alla tutela del lavoro in mare. In questo caso il riferimento è, in particolare, al pescatore, ossia «qualsiasi persona impiegata o assunta a qualsiasi titolo o che eserciti una attività professionale a bordo di un peschereccio»³⁰⁰. Il settore della pesca industriale, in particolare, che coinvolge attività quali la cattura, la trasformazione, il confezionamento, il trasbordo, lo sbarco del pescato, presenta rischi e difficoltà per i lavoratori, nei confronti dei quali, nel corso del tempo, si sono verificati abusi in materia di diritti umani e del lavoro. In base ai dati forniti dall'Organizzazione Internazionale del lavoro (OIL)³⁰¹, nelle attività di pesca in mare si verificano casi di lavoro forzato, riduzione in schiavitù, tratta di persone. Vi sono segnalazioni di mancato rispetto delle ore di lavoro e dei turni di riposo, mancanza dei dispositivi di protezione individuale, condizioni igienico sanitarie non idonee, mancato accesso a pasti sufficienti e regolari, all'acqua potabile, o a cure mediche³⁰².

Uno degli aspetti sui quali di recente è intervenuta l'Unione europea, ha riguardato proprio il lavoro forzato.

Si stima che circa 124.000 persone lavorino a bordo di pescherecci dell'Unione³⁰³.

Il regolamento (UE) 2842/2023, che ha modificato il regolamento (CE) 1224/2009 sul controllo della pesca, ha infatti inserito una serie di nuove norme per il contrasto del lavoro forzato³⁰⁴, inteso come «ogni lavoro o servizio estorto a una persona sotto minaccia di una punizione o per il quale detta persona non si sia offerta spontaneamente».

³⁰⁰ I membri degli equipaggi dei pescherecci sono stati definiti dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) come "pescatori". Sono, tuttavia, esclusi dalla categoria «i piloti, gli equipaggi delle flotte militari, le altre persone al servizio permanente del governo, le persone basate a terra incaricate di realizzare lavori a bordo di un peschereccio e gli osservatori della pesca». Si veda la Convenzione sul lavoro nel settore della pesca, 2007 (N. 188), adottata il 14.06.2007 ed entrata in vigore il 16.11.2017, Art. 1(e); G. CATALDI, *Sulla tutela del lavoro in mare con particolare riferimento alle imprese di pesca*, in G. CATALDI e V. ROSSI, (a cura di) *Approcci e strumenti innovativi per la pesca sostenibile nel mar Mediterraneo. Percorsi evolutivi nell'ordinamento internazionale ed europeo*, Napoli, 2024, p. 167.

³⁰¹ Rapporto dell'International Labour Office, *Caught at sea. Forced labour and trafficking in fisheries*, Geneva, 2013; G. CATALDI, *Sulla tutela del lavoro in mare*, cit., p. 168.

³⁰² G. CATALDI, *Sulla tutela del lavoro in mare*, cit., p. 168.

³⁰³ Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries (STECF), *The 2022 Annual Economic Report on the EU Fishing Fleet* (STECF 22-06), p. 30; P. LEUCCI, *Fishing activities conducted with the use of forced labour under the revised EU fisheries control system*, cit., p. 270.

³⁰⁴ P. LEUCCI, *Politica Comune della Pesca e sistema di controllo*, cit., p. 66.

Con il “nuovo” regolamento sono introdotte, in particolare, le disposizioni di cui agli articoli 74, paragrafo 8, e 90, paragrafo 2, lettera p), volte a contrastare le attività di pesca condotte con l'impiego di lavoro forzato³⁰⁵. Si tratta di norme che non erano state inserite nella proposta di revisione del regolamento presentata dalla Commissione nel 2018³⁰⁶, ma sono state definite, su iniziativa della Commissione europea, durante le fasi finali dei negoziati, proprio per cercare di raggiungere gli obiettivi di sostenibilità sociale della Politica Comune anche nel contesto del sistema di controllo ed esecuzione della pesca³⁰⁷.

Il ricorso al lavoro forzato nel settore della pesca è, infatti, contrario agli obiettivi della PCP, in particolare al fatto che le attività debbano essere gestite in modo coerente con gli obiettivi di conseguire benefici sociali e occupazionali e debbano contribuire a offrire un equo tenore di vita a coloro che dipendono dalle attività di pesca. Il lavoro forzato compromette, inoltre, la parità di condizioni per i prodotti della pesca e dell'acquacoltura commercializzati nell'Unione. Occorre ricordare che gli Stati membri sono parte della Convenzione n. 29 dell'OIL sul lavoro forzato, in base alla quale il lavoro forzato deve essere punibile come reato e deve essere soggetto a sanzioni imposte per legge efficaci e rigorosamente applicate. Alla luce di queste considerazioni, «lo svolgimento di attività di pesca con il ricorso al lavoro forzato dovrebbe essere considerato un'infrazione grave, fatte salve eventuali sanzioni penali per il lavoro forzato in conformità degli obblighi degli Stati membri ai sensi della Convenzione n. 29 dell'OIL sul lavoro forzato» (considerando 89, reg. (UE) 2842/2023).

L'art. 74 del “nuovo” regolamento disciplina lo svolgimento delle ispezioni. In generale, i funzionari incaricati di svolgere le ispezioni negli Stati membri,

³⁰⁵ Questa definizione di "lavoro forzato" è contenuta nell'articolo 2 della Convenzione dell'OIL sul lavoro forzato del 1930 (n. 29). Per una definizione più estesa, è possibile fare riferimento alle Linee guida 'Guidelines concerning the measurement of forced labour' (2018) 20th International Conference of Labour Statisticians, Geneva, 10-19 October 2018 (ICLS/20/2018/Guidelines), 2., nelle quali sono riconosciuti tre elementi fondamentali che devono coesistere per configurare una situazione di lavoro forzato: 1. L'esazione di un lavoro o di un servizio da una persona; 2. la minaccia di qualsiasi punizione (ad esempio, violenza fisica o psicologica) per costringere una persona a lavorare o prestare il servizio; 3. la natura involontaria della condizione. Cfr. P. LEUCCI, *Fishing activities conducted with the use of forced labour under the revised EU fisheries control system*, cit. p. 279.

³⁰⁶ Vd supra cap. I, par. 7.

³⁰⁷ Cfr. P. LEUCCI, *Fishing activities conducted with the use of forced labour under the revised EU fisheries control system*, cit. p. 278.

svolgono le loro mansioni conformemente alle norme del diritto dell'Unione. Preparano e svolgono, in modo non discriminatorio, le ispezioni – in mare, lungo il litorale, nei porti e nei luoghi di sbarco, durante il trasporto, negli impianti di trasformazione e lungo la catena di approvvigionamento dei prodotti della pesca – assicurandosi che le attività svolte dagli operatori e dai comandanti siano conformi alle norme della PCP (par. 2 e 3). Per quanto attiene al lavoro forzato, il regolamento stabilisce che se un funzionario che effettua un'ispezione ha motivo di ritenere che un peschereccio pratici attività di pesca con il ricorso al lavoro forzato, è tenuto a informare le altre autorità competenti di tale Stato membro (par. 8). In particolare, se sulla base delle informazioni raccolte in sede di ispezione o ogni altro dato o informazione pertinente, il funzionario ritenga che sia stata commessa un'infrazione, procede ad annotare l'infrazione nel rapporto di ispezione, si assicura che siano conservati gli elementi di prova relativi all'infrazione constatata e trasmette immediatamente il rapporto di ispezione all'autorità competente. Inoltre, informa la persona fisica o la persona giuridica sospettata di aver commesso l'infrazione o colta in flagrante, che tale infrazione può comportare l'applicazione di sanzioni e l'assegnazione di un congruo numero di punti ai sensi dell'articolo 92 (art. 82). L'art. 92, infatti, come visto in precedenza, prevede un sistema a punti che gli Stati membri devono applicare nel caso in cui sia accertata la presenza di un'infrazione grave tra quelle descritte all'articolo 90³⁰⁸.

Tra le infrazioni gravi previste dall'articolo 90, il nuovo regolamento ha, appunto, inserito anche lo svolgimento di attività di pesca con il ricorso al lavoro forzato quale definito all'articolo 2 della Convenzione n. 29 dell'OIL sul lavoro forzato (art. 90, par. 2, l. p)³⁰⁹.

L'inserimento del lavoro forzato tra le c.d. infrazioni gravi, congiuntamente alle nuove disposizioni del regolamento di controllo che includono il ricorso a nuove tecnologie e l'ampliamento dei controlli anche alle imbarcazioni di lunghezza inferiore a 12 metri, contribuisce al raggiungimento di una sostenibilità

³⁰⁸ Vedi supra cap. I par. 7.3

³⁰⁹ Per un approfondimento P. LEUCCI, *Fishing activities conducted with the use of forced labour under the revised EU fisheries control system*, cit. p. 283 e ss.

sociale nel settore della pesca, promuovendo un approccio alla pesca basato sul rispetto dei diritti umani³¹⁰.

È chiaro che le misure per il raggiungimento di una sostenibilità possono essere molteplici, e quella sul lavoro forzato costituisce solo una parte di esse, ma ancora una volta si comprende come per un settore che possa definirsi pienamente sostenibile, oltre alla componente ambientale sia necessario tenere conto anche della componente socioeconomica. Il bilanciamento può essere di volta in volta complesso, ma allo stesso tempo tutte le componenti sono strettamente connesse fra loro, e il declino di una di esse può comportare il declino delle altre. L'impoverimento degli *stock* ittici per il mancato adeguamento alle misure volte alla conservazione delle risorse biologiche ha inevitabili conseguenze per le imprese che operano nel settore, per il mercato del lavoro, per l'approvvigionamento alimentare e la biodiversità in generale, con notevoli costi in termini operativi, ma anche umani³¹¹.

2. Il ruolo delle misure di conservazione delle risorse e delle misure di gestione della pesca nell'ambito della sostenibilità

Come è stato già possibile osservare nei precedenti paragrafi, il settore della pesca è stato uno dei primi nel quale è comparso il concetto di sostenibilità.

L'esigenza è nata dalla presa di consapevolezza che le risorse biologiche marine sottoposte a una pesca priva di restrizioni e incontrollata può portare al sovrasfruttamento degli *stock* ittici, con il rischio di depauperamento degli stessi. Quando il rischio di esauribilità delle risorse ittiche ha iniziato a risultare evidente è stato necessario prevedere delle misure di conservazione e gestione della pesca e misure tecniche che consentissero uno sfruttamento sostenibile delle risorse, in grado di garantire la riproduzione degli *stock* ittici.

³¹⁰ Ivi, p. 299 e ss., sul tema della tutela dei diritti umani si veda anche G. CATALDI, *Sulla tutela del lavoro in mare*, cit., p. 167 e ss.

³¹¹ Ivi, p. 266.

Nei primi regolamenti sulla pesca si parlava di “gestione razionale delle risorse” intesa, nel caso specifico delle risorse biologiche oggetto di pesca, come l’«agire sui parametri sotto controllo umano, che sono in grado di influenzare l’abbondanza, onde regolarli in modo da mantenere l’abbondanza stessa a livelli tali da fornire un flusso stabile di catture giudicato ottimale rispetto sia alle compatibilità biologiche della popolazione sotto sfruttamento sia all’economicità dell’attività di pesca»³¹².

Le misure introdotte per gestire in maniera sostenibile la pesca riguardano, nella gran parte dei casi, limitazioni rivolte sia alla pesca in determinate zone, sia al quantitativo pescato, alle specie, alla loro dimensione, sia alle tipologie di pesca, ai mezzi e alle attrezzature utilizzate.

In primo luogo, quando si parla di gestione della pesca è inevitabile il riferimento ai piani pluriennali di gestione, ossia i piani adottati sulla base di pareri scientifici, tecnici ed economici, che contengono misure di conservazione volte a ricostituire e mantenere gli *stock* ittici al di sopra dei livelli in grado di produrre il rendimento massimo sostenibile. Laddove, tuttavia, i dati scientifici risultassero insufficienti, è previsto il ricorso all’approccio precauzionale affinché le misure individuate garantiscano almeno un livello comparabile di conservazione degli *stock* in questione. I piani pluriennali possono riguardare singole specie o, ad esempio nel caso di pesca multispecifica³¹³, possono riguardare attività di pesca che sfruttano diversi *stock* in una zona geografica interessata, tenendo conto delle conoscenze sulle interazioni tra gli *stock* ittici, le attività di pesca e gli ecosistemi marini (art. 9, par. 1 e 2).

Nell’includere determinate misure all’interno dei piani pluriennali, è necessario che sia tenuto conto dell’impatto che le stesse possono avere a livello economico e sociale. Uno degli aspetti più complessi da gestire riguarda proprio la pesca multispecifica, poiché si creano delle difficoltà nella selettività della pesca e dunque nel possibile raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità, nei confronti di vari *stock*, che possono essere compresi nel piano pluriennale. In questo senso, il regolamento prevede, ove necessario, che il piano pluriennale includa delle misure

³¹² D. LEVI, *Lo sviluppo del dibattito sulla gestione delle risorse della pesca*, in *Italian Journal of Zoology*, 1978, 45, p. 75.

³¹³ Art. 4, par. 1, n. 36, regolamento (UE) 1380/2013, per pesca multispecifica si intende: «l’attività di pesca in cui è presente più di una specie ittica e laddove differenti specie siano catturabili nella stessa operazione di pesca»

di conservazione specifiche alternative basate sull'approccio ecosistemico (art. 9, par. 5).

Tra le misure specifiche di conservazione, una delle prime, introdotta proprio dal regolamento (CEE) 170/1983, ha riguardato la fissazione dei Totali Ammissibili di Cattura (TAC). Questa misura prevede che ogni anno sia stabilito il totale di catture ammesse per le specie sottoposte a limiti di cattura. Da questo totale si ricavano le quote da assegnare agli Stati membri, che vengono poi ulteriormente suddivise tra gli operatori del settore. La quota complessiva è, in particolare, fissata dal Consiglio su proposta della Commissione. Il Consiglio, sebbene tenga in considerazione i pareri scientifici, nello stabilire i limiti di cattura gode di un ampio potere discrezionale attribuitogli per l'attuazione della PCP per assicurare il rispetto degli obiettivi economici e sociali connessi all'esercizio delle attività di pesca³¹⁴.

Come previsto dall'art. 4 del regolamento (CEE) 170/1983 «Il volume delle catture disponibili per la Comunità menzionato all'articolo 3 è ripartito fra gli Stati membri in modo da assicurare a ciascuno Stato membro una stabilità relativa delle attività esercitate su ciascuna delle popolazioni ittiche considerate». È introdotto così un principio, quello della stabilità relativa, che continua tutt'oggi a essere fondamentale nella PCP, perché consente di determinare una “percentuale fissa” del volume di catture disponibili sulla base delle catture delle quali fruivano, già prima dell'assegnazione delle quote, le attività di pesca locali³¹⁵.

Gli Stati membri provvedono poi all'assegnazione delle possibilità di pesca a loro disposizione tra gli operatori del settore, utilizzando criteri trasparenti e oggettivi anche di tipo ambientale, sociale ed economico. Tra i criteri da applicare possono figurare, tra l'altro, l'impatto della pesca sull'ambiente, i precedenti in termini di conformità, il contributo all'economia locale e i livelli storici di cattura [art. 17, reg. (UE) 1380/2013].

La misura dei TAC, oltre a essere stata una delle prime misure adottate, è anche tra le più efficaci e fondamentali per garantire la sostenibilità delle attività di pesca, sebbene, come vi è già stato modo di vedere, vi siano spesso difficoltà legate al

³¹⁴ Si veda C. FIORAVANTI, *Limiti d'accesso alle risorse ittiche e pesca non professionale*, cit., pp. 8-9; C. FIORAVANTI, *Il Ruolo delle Istituzioni dell'Unione e degli Stati membri nella nuova politica comune della pesca*, Napoli, 2017.

³¹⁵ C. FIORAVANTI, *Limiti d'accesso alle risorse ittiche e pesca non professionale*, cit., p. 9

bilanciamento della componente ambientale e della componente socio-economica³¹⁶.

Una misura introdotta, invece, di recente, ossia con il regolamento (UE) 1380/2013, è quella dell'obbligo di sbarco volto a contrastare la pratica dei rigetti in mare. Tra gli obiettivi della PCP previsti all'art. 2, infatti, vi è quello di «eliminare gradualmente i rigetti caso per caso e tenendo conto dei migliori pareri scientifici disponibili, evitando e riducendo, per quanto possibile, le catture accidentali e facendo sì che, progressivamente, le catture vengano sbarcate; b) ove necessario, fare il miglior uso possibile delle catture accidentali, senza creare un mercato per tali catture che sono al di sotto della taglia minima di riferimento per la conservazione» (art. 2, par. 5, l. a e b). Secondo quanto previsto dall'art. 15 dello stesso regolamento, l'obbligo di sbarco è definito come l'obbligo di sbarcare tutte le catture di specie soggette a limiti di cattura, effettuate nell'ambito di attività di pesca all'interno delle acque unionali o al di fuori di esse da parte di pescherecci unionali. Queste catture devono essere mantenute a bordo dei pescherecci, registrate, sbarcate e imputate ai contingenti. Il pescato che, tuttavia, risulta essere sotto la taglia minima non può essere commercializzato per finalità di consumo umano diretto.

La misura dell'obbligo di sbarco è stata attuata gradualmente fino al 2019, con non poche criticità in merito all'implementazione e al controllo, alle quali ha, almeno in parte, cercato di rispondere il regolamento (UE) 2842/2023, introducendo i metodi di controllo sull'attuazione degli obblighi tramite l'istallazione a bordo dei pescherecci di sistemi di monitoraggio elettronico da remoto (REM) con telecamere a circuito chiuso (CCTV)³¹⁷.

³¹⁶ Si veda supra, in questo capitolo par. 1.1.

³¹⁷ Si veda supra, capi. I, par. 7.1.

2.1. Misure tecniche per la conservazione delle risorse della pesca e la protezione degli ecosistemi marini

Con il regolamento (UE) 1241/2019³¹⁸ relativo alla conservazione delle risorse della pesca e alla protezione degli ecosistemi marini attraverso misure tecniche, sono state riorganizzate e consolidate le misure tecniche e di gestione delle risorse della pesca. A seguito di una valutazione della struttura regolamentare relativa alle misure tecniche della PCP era emersa, infatti, la difficoltà nel conseguimento degli obiettivi di sostenibilità. Per questo motivo, il regolamento del 2019 è stato pensato per applicare un nuovo approccio al fine di accrescere l'efficacia delle misure tecniche, puntando in particolare sull'adeguamento della struttura di *governance* (considerando 2).

Il regolamento stabilisce misure tecniche nell'ambito del prelievo e dello sbarco delle risorse biologiche marine, del funzionamento degli attrezzi da pesca, e dell'interazione delle attività di pesca con gli ecosistemi marini (art. 1).

Le misure tecniche previste dal regolamento, oltre a garantire una pesca praticata ai livelli di rendimento massimo sostenibile, mirano anche alla riduzione delle catture indesiderate e all'eliminazione dei rigetti, e al conseguimento di un buono stato ecologico come previsto ai sensi della direttiva 2008/56/CE.

In particolare, gli obiettivi del regolamento, delineati dall'art. 3 dello stesso, mirano: «ad ottimizzare i modelli di sfruttamento al fine di proteggere le aggregazioni di novellame e di riproduttori di risorse biologiche marine; a garantire che le catture accidentali di specie marine sensibili, incluse quelle elencate nelle direttive 92/43/CEE e 2009/147/CE, che derivano dalle attività di pesca, siano ridotte al minimo e se possibile eliminate, in modo da non costituire una minaccia per lo stato di conservazione delle specie; a garantire, anche grazie all'impiego di incentivi adeguati, che gli impatti ambientali negativi della pesca sugli habitat marini siano ridotti al minimo; ad introdurre misure di gestione della pesca che

³¹⁸ Regolamento (UE) 2019/1241 del parlamento europeo e del consiglio del 20 giugno 2019 relativo alla conservazione delle risorse della pesca e alla protezione degli ecosistemi marini attraverso misure tecniche, che modifica i regolamenti (CE) n. 2019/2006, (CE) n. 1224/2009 e i regolamenti (UE) n. 1380/2013, (UE) 2016/1139, (UE) 2018/973, (UE) 2019/472 e (UE) 2019/1022 del Parlamento europeo e del Consiglio, e che abroga i regolamenti (CE) n. 894/97, (CE) n. 850/98, (CE) n. 2549/2000, (CE) n. 254/2002, (CE) n. 812/2004 e (CE) n. 2187/2005 del Consiglio

consentano di conformarsi alle direttive 92/43/CEE, 2000/60/CE e 2008/56/CE, segnatamente ai fini del conseguimento del buono stato ecologico in linea con l'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva 2008/56/CE, e alla direttiva 2009/147/CE».

Il regolamento ha previsto alcune limitazioni e divieti nei confronti di taluni metodi di pesca. Uno dei più rilevanti riguarda l'introduzione graduale del divieto di pesca con reti da traino a impulso elettrico (art. 7), definitivamente vietata in tutte le acque dell'Unione a decorrere dal 1° luglio 2021 (allegato V, parte D).

Riguardo alla pesca con le reti a impulso è significativa la sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea del 2021³¹⁹ nella quale i Paesi Bassi hanno chiesto l'annullamento dell'allegato V, parte D, punto 1, punto 2, primo comma, nella parte in cui contiene il periodo transitorio, e secondo comma, lettera a), e punti da 3 a 5, del regolamento (UE) 2019/1241, che indicano le disposizioni per il periodo di transizione verso l'applicazione definitiva del divieto prevista per il 1° luglio 2021.

Tra i motivi addotti dai Paesi Bassi risultavano: la violazione dell'obbligo di basarsi sui migliori pareri scientifici disponibili e la violazione del principio di precauzione, trattati congiuntamente. In particolare, era stato richiesto l'annullamento delle disposizioni impugnate ritenendo che fossero state adottate senza tenere conto dei migliori pareri scientifici disponibili, violando gli articoli 3, paragrafo 3, TUE, 11 TFUE, 191, paragrafi 2 e 3, primo comma, TFUE, 2, 3, lettere c), h) e i), e 6, paragrafo 2, del regolamento di base, nonché 3, paragrafo 1, del regolamento 2019/1241. I Paesi Bassi facevano, in particolare, riferimento al parere del CIEM del 30 maggio 2018, relativo al confronto degli impatti ecologici e ambientali tra la pesca con reti a impulsi elettrici e la pesca a strascico tradizionale, in relazione alla sogliola nel Mare del Nord. Così facendo, secondo i Paesi Bassi, il legislatore dell'Unione avrebbe anche applicato erroneamente il principio di precauzione³²⁰.

Secondo quanto riportato dai Paesi Bassi, infatti, il parere del CIEM riscontrava che la pesca con reti a impulsi elettrico avesse un minore impatto

³¹⁹ Corte di giustizia dell'Unione europea, 15 aprile 2021, Causa C-733/19, *Regno dei Paesi Bassi contro Consiglio dell'Unione europea e Parlamento*

³²⁰ Ivi, punto 24.

rispetto alla pesca a strascico tradizionale, in relazione all'ambiente marino, ai fondali e alle emissioni di CO₂³²¹.

La Corte, tuttavia, ha respinto entrambi i motivi addotti. Riguardo al punto relativo alla violazione dell'art. 11 TFUE, secondo il quale si ricorda che «le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile», la Corte ha richiamato, ancora una volta, il caso *Mondiet* per sottolineare che l'art. 11 TFUE non intende evidenziare che una misura debba rientrare necessariamente nel quadro della politica ambientale dell'Unione per il solo fatto che, come nel caso di specie, la stessa tenga conto di tali esigenze e persegua un obiettivo ambientale³²².

In relazione, invece, alla violazione dell'art. 6, par. 2, del regolamento di base – che secondo i Paesi Bassi rifletteva il principio secondo cui il legislatore dell'Unione deve basare la propria decisione sui migliori pareri scientifici – la Corte ha affermato che da tale disposizione non si possa dedurre che il legislatore sia tenuto a conformarsi ai risultati di tali pareri quando adotta misure di conservazione. Al contrario, spetta allo stesso adottare tali misure dopo aver ponderato i diversi interessi in gioco e alla luce di tutti i fattori pertinenti, tra cui figurano, a titolo esemplificativo ma non esaustivo, tali pareri. Richiamando la sentenza Spagna c. Consiglio del 2017³²³, infatti, la Corte ha affermato che l'articolo 6, paragrafo 2, del

³²¹ Secondo quanto riportato dai Paesi Bassi, il Parere del CIEM del 30 maggio 2018 «*aurait conclu que non seulement la pêche au chalut associé au courant électrique impulsional permet de respecter les TAC, mais que, en outre, ses incidences écologiques et environnementales sont moindres que celles de la pêche traditionnelle au chalut à perche, et ce pour trois raisons. En effet, en premier lieu, le chalut associé au courant électrique impulsional causerait moins de lésions mécaniques aux poissons plats que la pêche au chalut à perche, car la vitesse de remorquage serait plus réduite. Si le chalut associé au courant électrique impulsional peut causer des lésions aux poissons ronds, en particulier au cabillaud, son incidence sur la mortalité totale par pêche de cette espèce serait insignifiante, cette méthode de pêche n'étant responsable que de 1 % de la capture totale en mer du Nord. En deuxième lieu, la pêche au chalut associé au courant électrique impulsional provoquerait moins de remous dans les fonds marins que la pêche traditionnelle au chalut à perche, au motif que les électrodes se dissiperaient à 1,8 cm dans les fonds marins, alors que les chaînes, plus grosses et plus lourdes, du chalut à perche pénétreraient de 4 cm dans ces mêmes fonds. De ce fait, le chalut associé au courant électrique impulsional aurait une incidence moindre sur l'écosystème benthique (jusqu'à 50 % en moins). En troisième lieu, la pêche au chalut associé au courant électrique impulsional consommerait 46 % de carburants en moins, grâce à une vitesse de remorquage moins élevée et à un poids de l'engin à impulsion électrique plus faible, ce qui serait de nature à réduire les émissions de CO₂*». Ivi, punti da 27 a 30.

³²² Ivi, punto 48. Cfr. C. FIORAVANTI, *Riflessioni sul futuro della Politica Comune della pesca*, cit., pp. 14-15

³²³ Si veda, supra, in questo capitolo, par. 1.1.

regolamento di base stabilisce semplicemente l'obbligo di «tenere conto» dei pareri scientifici, tecnici ed economici disponibili al momento dell'adozione di misure di conservazione, ma non impedisce al legislatore dell'Unione di adottare siffatte misure di conservazione anche in assenza di pareri scientifici, tecnici ed economici conclusivi. Inoltre, la Corte ha sottolineato che, nel caso di specie, sebbene i pareri scientifici emessi dal CIEM e dallo CSTEP nel 2006 e nel 2018 avessero individuato alcuni vantaggi della pesca con reti a impulso elettrico rispetto alla pesca a strascico tradizionale, tali pareri hanno anche rilevato che vi possono essere dei rischi residui, associati al primo di questi metodi, che non ancora non sono stati pienamente valutati³²⁴.

Il ricorso è stato, infine, interamente respinto dalla Corte, anche in relazione all'ultimo motivo addotto riguardante la violazione dell'obbligo di promuovere l'innovazione e lo sviluppo tecnologico, confermando così la possibilità di applicare il divieto di attività di pesca svolte utilizzando reti a impulsi elettrici.

2.2. Misure di conservazione tra Politica della pesca e Politica ambientale: le Aree Marine Protette (AMP)

Una misura di conservazione che risulta centrale anche in relazione al tema del coordinamento tra Politica della pesca e Politica ambientale, riguarda l'istituzione e la gestione delle Aree Marine Protette (AMP).

La Convenzione sulla biodiversità di Rio De Janeiro del 1992 definisce la “zona tutelata” come «un'area geograficamente delimitata, designata o regolamentata e gestita in modo tale da conseguire obiettivi di conservazione specifici» (art. 2). La stessa prevede l'istituzione di un sistema di zone protette o di zone dove misure speciali devono essere adottate per conservare la diversità biologica (art. 8). Nel caso della pesca, tramite limiti alle attività di cattura, le AMP risultano fondamentali per la protezione delle specie marine dal sovrasfruttamento.

³²⁴ Ivi, punti 52-55.

La direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino del 2008³²⁵, richiamando la direttiva habitat³²⁶ del 1992 e la direttiva sulla conservazione degli uccelli selvatici³²⁷ del 1979, sottolinea la necessità di includere, nello sviluppo e nell'attuazione della strategia tematica verso la tutela degli ecosistemi marini, le aree protette e riguardare tutte le attività umane che hanno un impatto sull'ambiente marino. La direttiva quadro non fornisce una vera e propria definizione di AMP; tuttavia, si possono individuare alcuni elementi fondamentali per la definizione delle stesse guardando alla lettura congiunta della direttiva sull'ambiente marino con le precedenti direttive richiamate (Habitat e Uccelli) e con la Convenzione sulla diversità biologica. In particolare: si tratta di zone marine geograficamente delimitate, il cui obiettivo principale chiaramente espresso è la conservazione della natura; sono regolamentate e gestite mediante strumenti giuridici o strumenti efficaci di altra natura, ai fini del conseguimento di tale obiettivo³²⁸.

Con la riforma della PCP, il regolamento (UE) 1380/2013, oltre a prevedere l'adozione di misure di conservazione in linea con gli obiettivi della direttiva quadro e delle direttive Habitat e Uccelli, mira a continuare ad accrescere la protezione delle zone biologicamente sensibili esistenti e istituire nuove aree protette sulla base della loro sensibilità biologica, incluse zone nella quali sia chiaramente dimostrato che esistono elevate concentrazioni di pesci di taglia inferiore alla taglia minima di riferimento per la conservazione e zone di deposito delle uova. In tali zone è previsto che le attività di pesca possano essere limitate o vietate per contribuire alla conservazione delle risorse e degli ecosistemi marini (art. 8, par. 1).

Affinché sia possibile la realizzazione di tali obiettivi, è richiesto agli Stati membri di individuare zone adeguate che possano far parte di una rete coerente e, ove opportuno, di formulare delle raccomandazioni comuni affinché la Commissione presenti una proposta. Nello stesso piano pluriennale può essere

³²⁵ Direttiva 2008/56/ce del parlamento europeo e del consiglio del 17 giugno 2008 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino (direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino).

³²⁶ Direttiva 92/43/cee del consiglio del 21 maggio 1992 relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche

³²⁷ Direttiva del consiglio del 2 aprile 1979 concernente la conservazione degli uccelli selvatici (79/409/cee) (gu l 103 del 25.4.1979, pag. 1)

³²⁸ Allegati della relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sui progressi realizzati nella messa a punto di zone marine protette (a norma dell'articolo 21 della direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino (2008/56/CE)), COM(2015) 481 def.

conferito alla Commissione il potere di istituire zone biologicamente sensibili protette (art. 8, par. 2).

Nella giurisprudenza della Corte di Giustizia, un recente e significativo caso ha riguardato proprio la creazione di aree marine protette nei mari antartici con la previsione di limiti per le attività di pesca³²⁹. Con la sentenza *AMP Antarctique* del 2018, la Corte torna sul tema del fondamento giuridico alla base dell'adozione delle misure per l'istituzione delle aree marine protette³³⁰. Le misure in esame erano state adottate nell'ambito di due decisioni del Consiglio³³¹, con l'intento di realizzare gli obiettivi previsti dalla Convenzione di Canberra per la conservazione delle risorse marine viventi in Antartide (CCAMLR) della quale l'Unione europea era parte. La Commissione aveva proposto ricorso contro entrambe le decisioni del Consiglio, ritenendo che fossero state adottate in violazione della competenza esclusiva dell'Unione europea riguardo alla Conservazione delle risorse biologiche marine. Tra i motivi addotti, in sostanza, la Commissione specificava che solo l'Unione fosse competente con riguardo ai documenti che dovevano essere presentati alla CCAMLR, nonché alle questioni sulle aree marine protette, poiché tutti avevano ad oggetto la conservazione delle risorse biologiche marine nel quadro della politica comune della pesca e rientravano, pertanto, nell'ambito di applicazione della competenza esclusiva dell'Unione ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera d), TFUE³³².

La Corte, tuttavia, ha sottolineato che la prevista creazione di aree marine protette nell'Antartico presenta punti di collegamento sia con la conservazione delle risorse biologiche marine nel quadro della politica comune della pesca – poiché

³²⁹ Corte di Giustizia dell'Unione europea, 20 novembre 2018, cause riunite C-626/15 e C-659/16, *Commissione c. Consiglio*, AMP *Antarctique*; Cfr. C. FIORAVANTI, *La dimensione ambientale nella conservazione delle risorse biologiche marine*, cit., p. 3; S. VILLANI, *Riflessioni a margine della sentenza della Corte di giustizia nel caso AMP Antarctica: un approccio più morbido a favore degli Stati membri?*, in *European Papers*, Vol. 4, 2019, n. 2, pp. 641-653.

³³⁰ Sul tema del fondamento giuridico delle misure veda supra, par. 1.1.

³³¹ Decisione del Consiglio dell'Unione europea, come contenuta nella conclusione del presidente del Comitato dei rappresentanti permanenti, il contenuto di tale decisione è riportato nel verbale sommario della riunione n. 2554 del Comitato dei Rappresentanti Permanenti del 23 settembre 2015 (documento del Consiglio 11837/15, punto 65, pagg. 19 e 20, nonché documento del Consiglio 11644/1/15/REV), dell'11 settembre 2015. Decisione del Consiglio, del 10 ottobre 2016, tale decisione è stata redatta sulla base di una «nota punto I A» (documento del Consiglio 12523/16). Il contenuto concreto della posizione che deve essere adottata dall'Unione promana dal documento del Consiglio 12445/16.

³³² Sentenza CGUE, AMP *Antarctique*, cit. punto 71

esse devono consentire un impiego razionale di tali risorse, in particolare una pesca sostenibile – sia con le materie specifiche dell’ambiente e della ricerca disciplinate nel TFUE, poiché sono intese alla conservazione e allo studio delle risorse biologiche marine dell’Antartico e perseguono un obiettivo di politica ambientale ed eventualmente di ricerca³³³. Alla luce di ciò, si potrebbe dire che l’Unione dispone sia delle proprie competenze nell’ambito della politica in materia ambientale (titolo XX del TFUE), sia della competenza in materia di conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca (titolo III del TFUE), fermo restando che quest’ultima competenza deve a sua volta essere esercitata, ai sensi dell’articolo 11 TFUE, tenendo conto in maniera determinante delle esigenze connesse con la tutela dell’ambiente, e che essa persegue un approccio basato sugli ecosistemi (articolo 2, paragrafo 3, regolamento n. 1380/2013)³³⁴.

La Corte, trovandosi dunque ad affrontare il tema della delimitazione fra politica in materia ambientale e politica della pesca, ha affermato che si tratta di un tema esaminato dalla giurisprudenza, nel corso del tempo, solo a margine e che non è stato così possibile elaborare criteri chiari e praticabili. Con la sentenza *Mondiet*³³⁵, per esempio, la Corte si è limitata a rilevare che una misura non può essere considerata un atto in materia ambientale per il mero fatto che la stessa tiene conto delle esigenze di tutela dell’ambiente³³⁶. La Corte, a questo punto, ha richiamato un’altra giurisprudenza costante³³⁷ secondo la quale un atto dell’Unione non rientra nella politica commerciale comune per il semplice fatto che possa avere delle implicazioni sugli scambi commerciali; mentre, al contrario, rientra nella politica commerciale qualora l’oggetto principale sia effettivamente riconducibile agli scambi, alla loro promozione, alla facilitazione oppure laddove ci siano effetti diretti sugli stessi³³⁸. Applicando tali criteri, *mutatis mutandis*, al caso in esame è

³³³ Ivi, punto 79.

³³⁴ Ivi, punto 80.

³³⁵ Si veda, *supra*, in questo capitolo, par. 1.1.

³³⁶ Sentenza CGUE, AMP Antartique, cit. punto 88.

³³⁷ Sentenze del 18 luglio 2013, Daiichi Sankyo e Sanofi-Aventis Deutschland (C-414/11, EU:C:2013:520, punto 51), e del 22 ottobre 2013, Commissione/Consiglio (Servizi ad accesso condizionato, C-137/12, EU:C:2013:675, punto 57); parere 2/15 del 16 maggio 2017 (Accordo di libero scambio con Singapore, EU:C:2017:376, punto 36), nonché sentenza del 25 ottobre 2017, Commissione/Consiglio (Accordo di Lisbona riveduto, C-389/15, EU:C:2017:798, punto 49).

³³⁸ Ivi, punto 53.

possibile affermare che un atto dell'Unione non rientri nella PCP per il mero fatto che esso può avere delle implicazioni sulla pesca. In particolare, guardando all'obiettivo principale delle aree marine protette, esso consiste della conservazione, nello studio e nella tutela degli ecosistemi, della biodiversità e degli habitat nell'Antartico, nonché nella lotta agli effetti nocivi del cambiamento climatico. Inoltre, le specie animali protette non sono solo quelle oggetto della pesca commerciale, ma anche altre quali, ad esempio, uccelli (pinguini inclusi) e mammiferi marini (come foche e balene)³³⁹. Le disposizioni, poi, non si limitano a restrizioni nei confronti di attività della pesca, ma vietano anche ulteriori attività come, a titolo esemplificativo, il deposito o lo spargimento di rifiuti³⁴⁰.

La Corte, pertanto, ha concluso che le previste aree marine protette nell'Antartico di cui alle decisioni del Consiglio del 2015 e del 2016, rientrano in progetti di politica ambientale, e non si possono considerare misure di conservazione nel contesto della PCP³⁴¹.

Secondo quanto riportato da una Relazione speciale 26/2020 sull'ambiente marino elaborata dalla Corte dei Conti europea, gli strumenti di regolamentazione che collegano la politica dell'UE sulla biodiversità marina alla PCP non hanno, di fatto, funzionato correttamente³⁴². Nel *report* si specifica che, nonostante la pesca sia di competenza dell'UE, l'articolo 11 del regolamento PCP consente agli Stati membri, nel tentativo di limitare l'impatto esercitato da pescherecci di altri Stati membri, di presentare raccomandazioni comuni per permettere alla Commissione di adottare misure. Tuttavia, pare che tale possibilità non sia stata effettivamente sfruttata dagli Stati, e che una delle ragioni principali sia che il processo, basato su raccomandazioni comuni seguite da atti delegati della Commissione, fosse troppo complesso da attuare e rischiasse di condurre a restrizioni finali più blande di quelle inizialmente proposte dallo Stato membro che ha preso l'iniziativa; oltre, poi, a richiedere tempi troppo lunghi, lasciando così l'area scoperta per le attività di pescherecci di altri Stati membri, con il rischio di ulteriori danni.

³³⁹ Ivi, punto 93.

³⁴⁰ Ivi, punto 94.

³⁴¹ Ivi, punto 96.

³⁴² Corte dei Conti europea, una Relazione speciale 26/2020 sull'ambiente marino, <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/marine-environment-26-2020/it/#A30>

Il regolamento (UE) 2842/2023, è intervenuto con il considerando 49 affermando che la definizione di “zone di restrizione della pesca” dovrebbe essere ampliata e «dovrebbe includere specifiche zone marine geograficamente delimitate all'interno di uno o più bacini marittimi, comprese le zone marine protette, in cui tutte o talune attività di pesca sono limitate o vietate in via temporanea o permanente al fine di migliorare la conservazione delle risorse biologiche marine o la protezione degli ecosistemi marini in virtù delle norme della politica comune della pesca [...]». È, inoltre, opportuno migliorare le norme sul controllo nelle zone di restrizione della pesca, anche obbligando gli Stati membri a pubblicare l'elenco di tali zone e delle corrispondenti restrizioni sui rispettivi siti web ufficiali». Queste soluzioni potrebbero, almeno in parte, ovviare alle criticità sopra esposte.

3. Quali strategie dell'Unione europea per la sostenibilità nella pesca in seguito alla riforma del 2013

Nella strada per il raggiungimento dell'obiettivo di cui all'art. 2 del regolamento (UE) 1380/2013, finalizzato a garantire «che le attività di pesca e di acquacoltura siano sostenibili dal punto di vista ambientale nel lungo termine e siano gestite in modo coerente con gli obiettivi consistenti nel conseguire vantaggi a livello economico, sociale e occupazionale e nel contribuire alla disponibilità dell'approvvigionamento alimentare», la Politica Comune della Pesca si è trovata a fronteggiare importanti sfide che vedono l'impegno delle istituzioni nella ricerca di soluzioni efficaci e adeguate.

Nel percorso intrapreso dall'Unione, alcune tappe sono state di fondamentale importanza: prima fra tutte il disegno fornito dal *Green Deal* europeo, che ha inevitabilmente posto le basi per i successivi piani di azione volti al raggiungimento della sostenibilità e ha rafforzato l'approccio della PCP, sottolineando il contributo della pesca e dell'acquacoltura all'economia e all'occupazione delle regioni costiere dell'UE, alla sicurezza alimentare e alla protezione dell'ambiente marino.

In linea con il *Green deal* europeo la Commissione ha poi emanato la Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030³⁴³, nella quale emerge la necessità di riportare gli ecosistemi marini a un buono stato ecologico, anche attraverso zone protette, ricostituendo ecosistemi ricchi di carbonio nonché zone importanti di riproduzione e crescita del novellame. Lo sfruttamento delle risorse biologiche marine deve avvenire in maniera sostenibile e in un contesto di tolleranza zero nei confronti delle pratiche illecite e della pesca IUU, che mettono a repentaglio gli ecosistemi, la sicurezza alimentare, i mezzi di sussistenza dei pescatori e i settori della pesca e dei prodotti ittici. Affinché si possano raggiungere questi obiettivi rileva la necessità che la PCP, la direttiva quadro sulla strategia marina del 2008 e le direttive Habitat e Uccelli³⁴⁴ siano integralmente attuate.

In questa direzione, occorre rivolgere uno sguardo anche al recente regolamento (UE) 2024/1991 sul ripristino della natura³⁴⁵. Quest'ultimo delinea le norme destinate a contribuire: «a) al recupero a lungo termine e duraturo della biodiversità e della resilienza degli ecosistemi in tutte le zone terrestri e marine degli Stati membri attraverso il ripristino degli ecosistemi degradati; b) al conseguimento degli obiettivi generali dell'Unione in materia di mitigazione dei cambiamenti climatici, adattamento ai medesimi e neutralità in termini di degrado del suolo; c) a una maggiore sicurezza alimentare; d) all'adempimento degli impegni internazionali dell'Unione». Uno spazio è dedicato al ripristino degli ecosistemi marini, richiedendo che gli Stati membri adottino misure idonee a ripristinare il buono stato degli habitat marini indicati nell'allegato II³⁴⁶ entro un arco di tempo ben definito³⁴⁷. Nel contesto di habitat costieri e marini, per la protezione dei quali sia

³⁴³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030*, COM(2020) 380 def.

³⁴⁴ Direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici; Direttiva 92/43/CEE del Consiglio del 21 maggio 1992 relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche.

³⁴⁵ Regolamento (Ue) 2024/1991 Del Parlamento Europeo E Del Consiglio del 24 giugno 2024 sul ripristino della natura e che modifica il regolamento (UE) 2022/869

³⁴⁶ Regolamento (Ue) 2024/1991, Allegato II: «L'elenco comprende i tipi di habitat marini di cui all'articolo 5, paragrafi 1 e 2, nonché sette gruppi di quei tipi di habitat, nella fattispecie 1) praterie marine, 2) foreste macroalgali, 3) parchi di molluschi, 4) colonie di maerl, 5) spugne, coralli e banchi coralligeni 6) camini e stillicidi e 7) sedimenti morbidi»

³⁴⁷ Regolamento (Ue) 2024/1991, art. 5: «a) entro il 2030 su almeno il 30 % della superficie totale dei gruppi da 1 a 6 dei tipi di habitat di cui all'allegato II che non è in buono stato, come quantificata

richiesta la regolamentazione di attività di pesca o acquacoltura, il regolamento richiama l'applicazione della PCP, evidenziando come proprio quest'ultima «attuï un approccio ecosistemico in materia di gestione della pesca in modo da garantire che gli impatti negativi delle attività di pesca sull'ecosistema marino siano ridotti al minimo» (considerando 42).

Oltre alla strategia dell'UE sulla biodiversità, nel 2021 l'Unione ha elaborato una Strategia UE di adattamento ai cambiamenti climatici³⁴⁸, che mira a rendere l'Unione resiliente ai cambiamenti climatici, tramite un adattamento più intelligente, più sistemico, più rapido e promuovendo azioni internazionali. Questo è possibile attraverso un miglioramento delle conoscenze e dei dati durante tutto il ciclo programmatico, un sostegno allo sviluppo delle politiche e alla gestione del rischio climatico a tutti i livelli e una generale accelerazione delle azioni di adattamento.

Di fondamentale importanza risulta, poi, la Strategia *Farm to Fork*³⁴⁹, che consiste in un piano elaborato dalla Commissione europea per costruire una filiera alimentare che funzioni sia per i consumatori che per i produttori, per il clima e per l'ambiente, attuando una nuova sostenibilità alimentare che propone di ridurre l'impronta ambientale e climatica del sistema alimentare, rafforzarne la resilienza, garantire la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare di fronte ai cambiamenti climatici e alla perdita di biodiversità, guidare la transizione globale verso sistemi alimentari sostenibili.

nel piano nazionale di ripristino di cui all'articolo 15; b) entro il 2040 su almeno il 60 % e entro il 2050 su almeno il 90 % della superficie di ciascuno dei gruppi da 1 a 6 dei tipi di habitat di cui all'allegato II che non è in buono stato, come quantificata nel piano nazionale di ripristino di cui all'articolo 15; c) entro il 2040 su almeno due terzi della percentuale di cui alla lettera d) del presente paragrafo della superficie del gruppo 7 dei tipi di habitat di cui all'allegato II che non è in buono stato, come quantificata nel piano nazionale di ripristino di cui all'articolo 15; e d) entro il 2050 su una percentuale, individuata a norma dell'articolo 14, paragrafo 3, della superficie del gruppo 7 dei tipi di habitat di cui all'allegato II che non è in buono stato, come quantificata nel piano nazionale di ripristino di cui all'articolo 15.»

³⁴⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Plasmare un'Europa resiliente ai cambiamenti climatici – La nuova strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici*, COM(2021) 82 def.

³⁴⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Una strategia “Dal produttore al consumatore” per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*, 20.5.2020, COM(2020) 381 def.; sul tema della strategia *farm to fork* si vedano, *ex multis*, I. CANFORA, *Agenda 2030, agricoltura e alimentazione*, p. 25 e P. LATTANZI, *La transizione verso un sistema alimentare sostenibile nel green deal*, p. 29, in P. BORGHI-I. CANFORA-A. DI LAURO-L. RUSSO (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, Milano, 2024.

Esattamente a dieci anni dalla revisione della PCP, nel 2023, la Commissione europea ha presentato un pacchetto di misure volto a migliorare la sostenibilità e la resilienza del settore della pesca e dell'acquacoltura nell'UE.

In primo luogo, la Commissione ha inteso riferire sul funzionamento della PCP, come previsto dall'articolo 49 del regolamento base, analizzando i risultati fino a quel momento ottenuti, e definendo poi la visione e il percorso verso una pesca sostenibile e resiliente nel futuro³⁵⁰. La comunicazione evidenzia una serie di elementi specifici della PCP in cui l'attuazione deve essere rafforzata e/o sono necessarie ulteriori valutazioni e riflessioni per garantire che il settore, la società in generale e la natura possano beneficiare appieno del potenziale della PCP.

In particolare, questi ambiti riguardano: l'obbligo di sbarco e i suoi costi e benefici per la società e per i pescatori; il contributo per l'attuazione della normativa ambientale e il relativo sistema di *governance*; il miglioramento delle conoscenze e il rafforzamento dell'approccio ecosistemico, tenendo conto degli obiettivi socioeconomici e ambientali; il futuro della professione e il rinnovo generazionale; l'utilizzo delle opportunità di ricerca e di finanziamento dell'UE; l'assegnazione delle quote a livello nazionale e la trasparenza del procedimento di assegnazione; il quadro della capacità della flotta e la sua rilevanza per gli investimenti strutturali a bordo, anche a sostegno della transizione energetica del settore; il miglioramento dello sviluppo degli indicatori sociali per aumentare la solidità dei rapporti socioeconomici utilizzati nella preparazione delle misure di gestione e conservazione della pesca.

In secondo luogo, la Commissione ha delineato un piano d'azione per proteggere e ripristinare gli ecosistemi marini per una pesca sostenibile e resiliente³⁵¹ - in linea con il *Green Deal*, con la strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030, con la Strategia UE di adattamento ai cambiamenti climatici, e la

³⁵⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, *The common fisheries policy today and tomorrow: a Fisheries and Oceans Pact towards sustainable, science-based, innovative and inclusive fisheries management*, COM(2023) 103 final; il documento è accompagnato da Commission staff working document, *Common Fisheries Policy - State of play*, SWD(2023) 103 def.

³⁵¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Action Plan: Protecting and restoring marine ecosystems for sustainable and resilient fisheries*, COM(2023) 102 def.; Cfr. M. C. CARTA, *La Blue Economy dell'Unione europea: evoluzione e prospettive di un nuovo modello economico "circolare" green e blue oriented*, cit., p. 495 e ss.

strategia *farm to fork*, - affinché sia garantito che i rischi derivanti dai cambiamenti climatici e dalla perdita di biodiversità non mettano a repentaglio la disponibilità dei beni e dei servizi che gli ecosistemi marini sani forniscono a pescatori, consumatori e comunità costiere.

Il piano prevede, dunque, di rendere più sostenibili le attività di pesca attraverso il miglioramento della selettività degli attrezzi e la riduzione dell'impatto della pesca sulle specie sensibili, oltre alla riduzione dell'impatto della pesca sull'ambiente marino. Tra le misure proposte per raggiungere questi obiettivi, una delle più importanti, ma anche più discusse, riguarda l'eliminazione graduale della pesca a strascico in tutte le Aree Marine Protette (AMP) entro il 2030. La proposta dell'Unione volta a salvaguardare l'ambiente marino, infatti, non è stata condivisa dall'Italia che è stata l'unico Paese a votare contro³⁵².

In terzo luogo, la Commissione presenta, tramite una comunicazione sulla transizione energetica del settore della pesca e dell'acquacoltura nell'UE³⁵³, un quadro di riferimento volto a identificare e affrontare gli ostacoli verso questa transizione e creare le strutture per una cooperazione a lungo termine in questo settore.

Sia nel settore della pesca che in quello dell'acquacoltura, l'idea è quella di ridurre al minimo le emissioni derivanti da varie attività, a partire dalle emissioni della flotta peschereccia europea durante le attività di cattura, per poi passare, nell'ambito dell'acquacoltura, alle emissioni degli impianti di produzione, delle navi di servizio, ma anche derivanti, indirettamente, dalle materie prime, come i mangimi o altri input.

Il piano, dunque, mira così a raggiungere la transizione verso la neutralità climatica tramite il ricorso a combustibili e fonti energetiche rinnovabili e a basse emissioni di carbonio per i pescherecci e all'utilizzo di nuove tecnologie che facilitino la transizione.

³⁵² Ansa, *Il Consiglio Ue approva il pacchetto Pesca, solo l'Italia vota contro*, 17 luglio 2023 https://www.ansa.it/canale_terraegusto/notizie/dal_mare/2023/06/26/consiglio-ue-approva-pacchetto-pesca-solo-italia-contro_219ef1af-3b2c-4949-8429-e0215e160200.html

³⁵³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *On the Energy Transition of the EU Fisheries and Aquaculture sector*, COM(2023) 100 def.

Per concludere, è stato presentato un *report* sull'attuazione del regolamento (UE) n. 1379/2013 relativo all'organizzazione comune dei mercati dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura³⁵⁴, che ha riguardato nello specifico una valutazione dell'attuazione delle disposizioni dell'OCM e del loro contributo al raggiungimento degli obiettivi della PCP, con i principali risultati derivati in seguito alla riforma, e le future sfide, che includono le aree di miglioramento nell'ambito dell'attuale quadro giuridico, o al di fuori di esso, dove gli altri recenti strumenti, come il *Green Deal* o la strategia *Farm to Fork*, possono raggiungere in modo più efficace o complementare gli obiettivi dell'OCM.

4. L'impatto della pesca IUU sulla sostenibilità del settore e il ruolo del sistema di controllo e sanzioni

La pesca IUU è un fenomeno globale che ha un notevole impatto a livello economico, sociale e ambientale³⁵⁵. Essa può compromettere lo stato degli *stock* ittici portando a un superamento dei limiti di cattura, oltre a compromettere l'accuratezza dei dati sulla pesca e dei modelli di valutazione. Questi ultimi sono invece necessari per la definizione delle politiche e la loro assenza o poca accuratezza vanifica gli sforzi per una gestione della pesca efficace. Inoltre, da un punto di vista economico e sociale, la pesca IUU può avere effetti negativi sul reddito dei pescatori e degli altri membri della filiera ittica³⁵⁶.

Sebbene sia molto complesso riportare dei dati certi riguardo alla portata del fenomeno, la consistenza della pesca IUU si aggravava – secondo alcuni studi – tra 10 e 26 milioni di tonnellate a livello mondiale all'inizio degli anni 2000, che

³⁵⁴ *Report from the Commission to the European Parliament and the Council, Implementation of Regulation (EU) No 1379/2013 on the common organisation of the markets in fishery and aquaculture products*, COM(2023) 101 def.

³⁵⁵ Cfr. cap. I, par. 7.2.

³⁵⁶ A. J. TEMPLE, D. J. SKERRITT, P. E.C. HOWARTH, J. PEARCE, S. C. MANGI, *Illegal, unregulated and unreported fishing impacts: A systematic review of evidence and proposed future agenda*, in *Marine policy*, 139 (2022), p. 2

tradotto in percentuale vuol dire tra l'11 e il 19% delle catture dichiarate³⁵⁷. Secondo stime più recenti, il quantitativo globale di catture non dichiarate sembra essere aumentato a 28 milioni di tonnellate nel 2016³⁵⁸.

Questi numeri fanno comprendere quanto siano gravi le ripercussioni di queste pratiche, sia a livello ambientale, sia nei confronti degli operatori che praticano attività di pesca nella legalità e che si vedono, così, sottratte ampie quote di mercato³⁵⁹.

Si tratta, tuttavia, di una pratica largamente diffusa, dal momento che l'esercizio di tali attività porta a vantaggi in termini economici ben superiori rispetto alla probabilità di essere scoperti e ai costi di cattura per gli operatori. Le catture illegali entrano spesso nei mercati internazionali attraverso i "Porti di Convenienza" o tramite trasbordi illegali, oscurando i pescherecci di origine e facendo in modo che le catture vengano sbarcate con poche possibilità di sanzioni³⁶⁰.

Si comprende, dunque, l'importanza di un sistema di controllo efficace, che sia in grado di monitorare le attività ed evitare la presenza di pratiche di pesca IUU, e che sia affiancato, al tempo stesso, da un sistema di sanzioni che abbia una efficacia deterrente sufficientemente elevata da evitare che gli operatori possano preferire il rischio di essere sanzionati per raggiungere più elevati vantaggi economici.

Le principali e più dirette conseguenze della pesca IUU riguardano il suo impatto nei confronti dell'ambiente marino, degli ecosistemi e il rischio di depauperamento degli *stock* ittici, compromettendo così la sostenibilità ambientale della pesca nel lungo termine. Tuttavia, l'impatto di queste pratiche sugli *stock* ittici può essere anche indiretto sulle comunità e sulle persone che dipendono dalla pesca per la sicurezza alimentare e a livello economico³⁶¹.

L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha così inserito l'eliminazione della

³⁵⁷ Corte dei Conti europea, *Azione dell'UE per contrastare la pesca illegale*, cit., pp. 8 e ss.; DJ. AGNEW, J. PEARCE, G. PRAMOD, T. PEATMAN, R. WATSON, et al., *Estimating the Worldwide Extent of Illegal Fishing*, in PLoS ONE 4(2): e4570, 2009 doi:10.1371/journal.pone.0004570.

³⁵⁸ A. J. TEMPLE, D. J. SKERRITT, P. E.C. HOWARTH, J. PEARCE, S. C. MANGI, *Illegal, unregulated and unreported fishing impacts*, p. 3

³⁵⁹ Cfr. M. F. ORZAN, *Il ruolo dell'Unione europea nella lotta alla pesca illegale*, cit., p. 139.

³⁶⁰ A. J. TEMPLE, D. J. SKERRITT, P. E.C. HOWARTH, J. PEARCE, S. C. MANGI, *Illegal, unregulated and unreported fishing impacts*, p. 3

³⁶¹ *Ibid.*

della pesca IUU tra gli *SGDs* dell'agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, in particolare, nell'obiettivo 14, sulla conservazione e sull'uso sostenibile di oceani, mari e risorse marine.

Anche l'Unione ha in più occasioni sottolineato l'importanza di combattere la pesca IUU nelle strategie elaborate per il raggiungimento della sostenibilità nel settore della pesca e, dunque, rafforzare le misure rivolte a questo obiettivo.

Una delle misure più importanti del regolamento sulla pesca IUU, riguarda il sistema di certificazione delle catture. Si tratta di un sistema che propone una verifica di tutti i prodotti importati, volta a garantire che questi ultimi non provengano da attività di pesca IUU³⁶². In particolare, tutti i prodotti della pesca marittima esportati verso l'UE devono essere accompagnati da un certificato di cattura, convalidato dallo Stato di bandiera del peschereccio. Il certificato consente la tracciabilità dei prodotti della pesca lungo tutta la catena di approvvigionamento, fino all'entrata nell'UE. La responsabilità di certificare che i prodotti della pesca non derivino da attività di pesca IUU ricade, dunque, sullo Stato di bandiera che deve verificarne la conformità alle norme in materia di conservazione e gestione³⁶³.

Il certificato di cattura contiene informazioni dettagliate riguardo alle catture³⁶⁴ ed è convalidato da un'autorità pubblica dello Stato di bandiera abilitata ad attestare l'esattezza delle informazioni.

Il sistema di certificazione è stato oggetto di un importante intervento da parte regolamento (UE) 2842/2023, che ha modificato il sistema di controllo della pesca guardando anche al regolamento (CE) 1005/2008 che istituisce un regime comunitario per prevenire, scoraggiare ed eliminare la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata. Al regolamento (UE) 2842/2023 ha poi fatto seguito, il regolamento di esecuzione (UE) n. 1522/2025 recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1005/2008 del Consiglio che istituisce un regime comunitario

³⁶² Tale sistema, introdotto proprio con il regolamento del 2008, ha colmato una importante lacuna, poiché prima della sua entrata in vigore la legalità dei prodotti in entrata non veniva verificata, se non in applicazione di alcune norme specifiche ad alcune regioni che contemplavano un sistema di documentazione delle catture. Corte dei Conti europea, *Azione dell'UE per contrastare la pesca illegale*, cit., p. 18.

³⁶³ Art. 12, Regolamento (CE) 1005/2008. Sul punto, Corte dei Conti europea, *Azione dell'UE per contrastare la pesca illegale*, cit., pp. 8 e ss.

³⁶⁴ Le informazioni sono contenute in un modulo riportato nell'allegato 2 del regolamento.

per prevenire, scoraggiare ed eliminare la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata³⁶⁵.

Le principali novità del regolamento (UE) 2842/2023 in relazione al sistema di certificazione, definito inefficace e non in linea con un sistema digitale di rintracciabilità dei prodotti della pesca, hanno riguardato l'introduzione di un sistema informatico. Per conformarsi agli impegni internazionali e garantire un'efficace attuazione del sistema, l'Unione ha ritenuto necessario modificare il regolamento IUU con l'intento di istituire una banca dati per la gestione dei certificati di cattura e dei documenti connessi (CATCH) – disciplinata tra gli articoli 12 *bis* e 12 *sexies* del regolamento IUU come modificato dal regolamento del 2023 – basata sul sistema *Traces*³⁶⁶ di cui al regolamento (UE) 625/2017 del Parlamento europeo e del Consiglio³⁶⁷.

Il sistema CATCH permette la presentazione, il trattamento, la conservazione, la gestione e lo scambio informatizzati delle informazioni, dei dati e dei documenti necessari per lo svolgimento delle verifiche, la gestione del rischio, gli accertamenti, il controllo e la gestione dei quantitativi tra le autorità competenti degli Stati membri, tra queste ultime e la Commissione, nonché, se del caso, tra le autorità competenti degli Stati membri e le autorità competenti degli Stati di bandiera, dei paesi di trasformazione e di altri paesi terzi interessati, e gli importatori ed esportatori.

³⁶⁵ Regolamento di esecuzione (UE) 2025/1522 della commissione del 28 luglio 2025 che modifica il regolamento (CE) n. 1010/2009, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1005/2008 del Consiglio che istituisce un regime comunitario per prevenire, scoraggiare ed eliminare la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata

³⁶⁶ Il sistema *traces* è istituito con decisioni della Commissione 2003/24/CE del 30 dicembre 2002 e 2004/292/CE del 30 marzo 2004, per il trattamento di dati e informazioni su animali, prodotti di origine animale e sui relativi controlli ufficiali. Cfr. S. CARMIGNANI, *Controlli e informazione al pubblico*, in *rivista di diritto alimentare*, www.rivistadirittoalimentare.it, 2018, 1, pp. 42 e ss.

³⁶⁷ Regolamento (UE) 2017/625 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari, recante modifica dei regolamenti (CE) n. 999/2001, (CE) n. 396/2005, (CE) n. 1069/2009, (CE) n. 1107/2009, (UE) n. 1151/2012, (UE) n. 652/2014, (UE) 2016/429 e (UE) 2016/2031 del Parlamento europeo e del Consiglio, dei regolamenti (CE) n. 1/2005 e (CE) n. 1099/2009 del Consiglio e delle direttive 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE e 2008/120/CE del Consiglio, e che abroga i regolamenti (CE) n. 854/2004 e (CE) n. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE e 97/78/CE del Consiglio e la decisione 92/438/CEE del Consiglio (regolamento sui controlli ufficiali) (GU L 95 del 7.4.2017, pag. 1).

Nel sistema è previsto un meccanismo di gestione dei quantitativi volto a garantire che il peso della materia prima, per una o più importazioni rientranti in un unico certificato di cattura, non sia superiore al peso convalidato in tale certificato. Inoltre, è prevista la possibilità di gestire e analizzare i rischi con mezzi elettronici. Attraverso lo sportello unico dell'UE, entro gennaio 2028, vi sarà la possibilità di scambiare informazioni con le altre autorità degli Stati membri.

5. La sostenibilità nel settore dell'acquacoltura

L'acquacoltura è definita dal regolamento (UE) 1380/2013 come «l'allevamento o la coltura di organismi acquatici che comporta l'impiego di tecniche finalizzate ad aumentare, al di là delle capacità naturali dell'ambiente, la resa degli organismi in questione; questi ultimi rimangono di proprietà di una persona fisica o giuridica durante tutta la fase di allevamento o di coltura, compresa la raccolta».

C'è già stato modo di individuare le fondamentali differenze tra il settore dell'acquacoltura e il settore della pesca³⁶⁸, guardando in particolare alle attività, che se da una parte consistono in allevamento o coltura, dall'altra si sostanziano in attività di cattura. In questo senso, si potrebbe dire che l'acquacoltura si avvicini di più alle attività disciplinate nell'ambito dell'agricoltura, rispetto a quelle della pesca. Tuttavia, la disciplina dell'acquacoltura rientra nel contesto normativo delineato dalla Politica Comune della Pesca, considerando però che in materia di pesca «la natura esclusiva della competenza in materia di conservazione delle risorse biologiche del mare influisce in modo pieno sullo spazio di regolamentazione riservato agli Stati, mentre l'acquacoltura è oggetto di coordinamento da parte dell'Unione»³⁶⁹.

³⁶⁸ Vedi *supra*, cap. I, par. 3.

³⁶⁹ Sul punto si veda C. FIORAVANTI, *Imprese della pesca: pescatori, pesca turismo, sostegno dell'Unione Europea*, in L. COSTATO – F. ALBISINNI (a cura di), *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, 2023, p. 465.

Per lungo tempo, l'acquacoltura non è stata oggetto di particolari attenzioni da parte del legislatore europeo³⁷⁰. Nell'ambito della regolamentazione dell'Unione una delle prime occasioni nelle quali si inizia a parlare di acquacoltura si riconduce all'emanazione del regolamento (CEE) 3670/1992 che istituisce un regime comunitario della pesca e dell'acquacoltura³⁷¹. Questo riconobbe la necessità di mirare a uno sfruttamento razionale e responsabile di tutte le risorse acquatiche viventi e dell'acquacoltura, individuando l'interesse del settore della pesca a uno sviluppo durevole e a buone condizioni socioeconomiche nonché l'interesse dei consumatori, tenendo conto dei vincoli biologici e del rispetto dell'ecosistema marino.

Di lì a poco, il Regolamento (CE) n. 2792/99 del Consiglio, del 17 dicembre 1999, che individuava le modalità e le condizioni delle azioni strutturali nel settore della pesca, definì l'acquacoltura come «l'allevamento o la coltura di organismi acquatici che comporta l'impiego di tecniche al fine di aumentare, al di là delle capacità naturali dell'ambiente, la resa degli organismi in questione; questi ultimi rimangono di proprietà di una persona fisica o giuridica durante tutta la fase di allevamento o di coltura, compreso il raccolto».

Un maggiore interesse nei confronti dell'acquacoltura in termini di sostenibilità, tuttavia, è stato mostrato soltanto a partire dai primi anni del 2000. Nel 2002, in particolare, la Commissione delineò una prima strategia per lo sviluppo sostenibile dell'acquacoltura europea³⁷². Quest'ultima, che si divideva in tre principali comparti – piscicoltura d'acqua dolce, molluschicoltura marina, itticoltura marina³⁷³

³⁷⁰ Cfr. C. FIORAVANTI, *L'acquacoltura nella Politica comune della pesca alla ricerca di coerenza fra atti vincolanti, orientamenti strategici e metodo aperto di coordinamento*, in *Alimenta*, 2022, 4, pp. 625 e ss.

³⁷¹ Vedi *supra*, cap. I, par. 2.

³⁷² Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo- Una strategia per lo sviluppo sostenibile dell'acquacoltura europea, COM/2002/0511

³⁷³ Si riconoscono tre principali tipologie di acquacoltura: 1. Piscicoltura d'acqua dolce. Si tratta di un'attività tradizionale, che attualmente deve far fronte al problema del valore di mercato relativamente basso dei suoi prodotti rispetto ai costi di produzione. La trota è la principale specie allevata, con una produzione annua del valore di circa 500 milioni di euro. L'allevamento di trote, che in passato aveva avuto problemi di redditività praticamente ovunque, in questi ultimi tempi appare in ripresa. La situazione è invece più critica per quanto riguarda le carpe. Molte altre specie potrebbero essere allevate, ma si scontrano con il problema di una domanda assai limitata. Un sostanziale aumento della domanda di pesci d'acqua dolce sembra improbabile per il prossimo futuro, a meno che non si riesca a invertire la tendenza con opportune iniziative di marketing. I pesci d'acqua dolce sono allevati per la maggior parte in sistemi intensivi, e quindi sottoposti a stretti vincoli ambientali. 2. Molluschicoltura marina. I molluschi rappresentano oltre il 60%

- era assai cresciuta a livello economico nell'ultimo ventennio dello scorso secolo, la produzione era salita da 642 000 tonnellate nel 1980 a 944 000 tonnellate nel 1990, fino a raggiungere 1 315 000 tonnellate nel 2000. Il valore della produzione era di 2 500 milioni di euro l'anno e rappresentava il 17% in volume e il 27% in valore della produzione ittica totale dell'Unione³⁷⁴.

Anche a livello occupazionale la stessa si prestava ad offrire un numero considerevole di posti di lavoro. Nel 1998 l'acquacoltura nell'UE aveva già impiegato almeno 80 000 lavoratori a tempo pieno o parziale, equivalenti a 57 000 posti di lavoro a tempo pieno.

La Commissione, tuttavia, aveva individuato alcuni degli ostacoli che l'acquacoltura incontra inevitabilmente in relazione alla produttività e redditività delle aziende ittiche. In particolare, la produttività dipende da una molteplicità di fattori, tra cui la qualità dell'acqua, la disponibilità di spazio e il costo del terreno, le condizioni climatiche. Si tratta, pertanto, di un'attività che non si presta ad essere praticata ovunque e ai fini della localizzazione degli impianti di acquacoltura, soprattutto in caso di progetti finanziati con fondi pubblici, era sottolineata la necessità di procedere ad una valutazione degli effetti positivi e negativi dei nuovi insediamenti acquicoli. I principali obiettivi della strategia per la sostenibilità riguardavano: la promozione della vitalità economica del settore, con la messa a punto di nuove tecniche di trasformazione e nuovi prodotti ottenuti da specie

dell'acquacoltura dell'UE in termini di volume, ma soltanto il 30% in valore. Questo comparto è disseminato lungo tutte le coste dell'Unione e, sul piano locale, può avere una grande importanza economica e dal punto di vista dell'occupazione. Attività di vecchia tradizione, viene spesso praticata in piccoli impianti a conduzione familiare, tecnicamente semplici. In genere la dotazione tecnica è adeguata, anche se la tecnologia potrebbe essere ulteriormente sviluppata per allevare un maggior numero di specie. In questa coltura non è necessario alcun apporto di mangime, in quanto i molluschi nei vivai si nutrono di risorse naturali, ma proprio per questo l'offerta è soggetta a fluttuazioni, trattandosi di una produzione fortemente dipendente dalle condizioni climatiche. Il rendimento è inoltre compromesso da sempre più frequenti fioriture algali tossiche o da altri particolari problemi ecologici locali. 3. Itticoltura marina. Avviata negli anni '70, è l'attività più recente e tecnicamente la più complessa. Fino agli inizi degli anni '90, era anche il più redditizio tra i comparti dell'acquacoltura, ragione per cui attirava nuovi investitori, provocando un rapido aumento della produzione che ha finito per inceppare il mercato e deprimere i prezzi. Anche questo comparto soffre di problemi ambientali, originati dalla piscicoltura intensiva che fa largo uso di mangimi industriali. Tra le specie allevate predomina il salmone, sia in termini di quantità che di valore. Negli ultimi quindici anni si è rapidamente sviluppato nel Mediterraneo l'allevamento di spigola e orata. Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo- Una strategia per lo sviluppo sostenibile dell'acquacoltura europea, COM/2002/0511 def.

³⁷⁴ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo- Una strategia per lo sviluppo sostenibile dell'acquacoltura europea, COM/2002/0511 def.

allevate, il raggiungimento di un'acquacoltura biologica ed ecocompatibile e l'estensione della varietà di specie allevate; la garanzia della sicurezza alimentare, della salute e del benessere degli animali, con un minore utilizzo di antibiotici e una lotta contro le malattie nell'acquacoltura che puntasse in primo luogo sulla profilassi più che sul trattamento; un maggiore controllo degli effetti ambientali provocati da tali attività e una promozione della ricerca.

A fronte di una continua crescita del settore, e sulla scia delle strategie proposte, l'Unione ha poi negli anni successivi mostrato una sempre maggiore attenzione alla sostenibilità delle attività, proponendo anche interventi normativi mirati. Nel 2007 l'Unione emana, in particolare, il regolamento (CE) 834/2007 relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici³⁷⁵, cercando di raggiungere così uno degli obiettivi previsti dalla strategia del 2002.

Negli anni successivi, la Commissione ha continuato a proporre strategie tramite atti di *soft law* sempre più mirate alla promozione della sostenibilità nell'acquacoltura³⁷⁶, fino a giungere poi alla riforma dei regolamenti della Politica Comune della pesca del 2013, nella quale l'acquacoltura è inserita nel contesto degli obiettivi di sostenibilità della PCP. La Politica deve infatti garantire che sia le attività di pesca che quelle di acquacoltura «siano sostenibili dal punto di vista ambientale nel lungo termine e siano gestite in modo coerente con gli obiettivi consistenti nel conseguire vantaggi a livello economico, sociale e occupazionale e nel contribuire alla disponibilità dell'approvvigionamento alimentare». Il regolamento (UE) 1380/2013 dedica, inoltre, l'art. 34 proprio alla promozione dell'acquacoltura sostenibile, sottolineando la necessità di promuovere la sostenibilità e di contribuire all'approvvigionamento alimentare e alla sicurezza alimentare, nonché alla crescita e all'occupazione, tramite orientamenti strategici

³⁷⁵ Regolamento (CE) N. 834/2007 del Consiglio del 28 giugno 2007, relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il regolamento (CEE) n. 2092/91 (GU L 189 del 20.7.2007, pag. 1). Sul tema dell'acquacoltura biologica si veda M. MAURO, *L'acquacoltura biologica tra regole di produzione e commercializzazione. I limiti e le criticità posti dalla disciplina europea e nazionale*, in N. LUCIFERO (a cura di), *La sostenibilità della Politica della pesca dell'Unione europea. Criticità, opportunità e prospettive evolutive*, Milano, 2023, pp. 165 e ss.

³⁷⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, *Costruire un futuro sostenibile per l'acquacoltura - Un nuovo impulso alla strategia per lo sviluppo sostenibile dell'acquacoltura europea*, {SEC(2009) 453} {SEC(2009) 454}, COM/2009/0162 def.

delineati dalla Commissione relativi alle priorità e agli obiettivi specifici comuni per lo sviluppo delle attività di acquacoltura sostenibile.

Nel contesto dell'acquacoltura sostenibile, si colloca la già citata acquacoltura biologica, oggi disciplinata dal regolamento (UE) 848/2018³⁷⁷, la quale è identificata dall'art. 5 di questo regolamento come un "sistema di gestione sostenibile". La sostenibilità alla quale, tuttavia, fa riferimento il regolamento in questa occasione sembra potersi ricondurre prevalentemente alla dimensione ambientale. Con ciò, tuttavia, non si ritiene che il regolamento intenda escludere le altre dimensioni della sostenibilità, ossia la dimensione economica e sociale, le quali trovano comunque spazio nella disposizione di cui all'art. 34 del regolamento base della PCP "promozione dell'acquacoltura sostenibile", che tra le finalità dei piani strategici indica: «a) migliorare la competitività del settore dell'acquacoltura e sostenere lo sviluppo e l'innovazione; b) ridurre l'onere amministrativo e rendere l'attuazione del diritto dell'Unione più efficace e rispondente alle esigenze delle parti interessate; c) favorire l'attività economica; d) diversificare e migliorare la qualità della vita nelle zone costiere e interne; e) integrare le attività di acquacoltura nella pianificazione dello spazio marittimo, costiero e delle zone interne»³⁷⁸.

Le strategie elaborate dalla commissione per il raggiungimento di un'acquacoltura sostenibile incentivano la promozione dell'acquacoltura biologica o di altre forme di acquacoltura a basso impatto ambientale. Una delle ultime comunicazioni della Commissione è volta a delineare gli orientamenti strategici per un'acquacoltura dell'UE più sostenibile e competitiva per il periodo 2021 - 2030³⁷⁹, in linea con il *Green Deal* europeo e la strategia *Farm to Fork*, che fissa l'obiettivo di "raggiungere [...] almeno il 25 % della superficie agricola dell'UE investita a agricoltura biologica entro il 2030 e un aumento significativo dell'acquacoltura biologica".

³⁷⁷ Regolamento (ue) 2018/848 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018, relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio

³⁷⁸ Sul punto si veda M. MAURO, *L'acquacoltura biologica tra regole di produzione e commercializzazione*, cit., pp. 174 e ss.

³⁷⁹ Comunicazione della commissione al parlamento europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni, Orientamenti strategici per un'acquacoltura dell'UE più sostenibile e competitiva per il periodo 2021 - 2030 {SWD(2021) 102 final} COM(2021) 236 def.

Nella comunicazione citata, la Commissione individua gli orientamenti che mirano a contribuire alla creazione di un settore dell'acquacoltura dell'UE competitivo e resiliente; che garantisca l'approvvigionamento di alimenti nutrienti e sani; che riduca la dipendenza dell'UE dalle importazioni di prodotti ittici; che crei opportunità economiche e posti di lavoro; e che diventi un riferimento globale in termini di sostenibilità.

Tali orientamenti dovrebbero aiutare i consumatori dell'UE a scegliere con cognizione di causa prodotti acquicoli sostenibili e garantire parità di condizioni per i prodotti dell'acquacoltura commercializzati nell'UE.

Alcune criticità ricorrenti in relazione all'acquacoltura riguardano, tuttavia, proprio la percezione del consumatore, il quale tende ancora a preferire il pesce pescato ritenuto di qualità superiore³⁸⁰. O ancora il tema della salute e del benessere degli animali e dell'impatto ambientale degli impianti.

L'acquacoltura si propone come un'alternativa alla pesca che cerca di superare le criticità legate al sovrasfruttamento degli *stock* ittici, alla riduzione di biodiversità e danni agli ecosistemi³⁸¹. Se in quest'ottica sembra presentarsi come maggiormente in linea con gli obiettivi di conservazione delle risorse biologiche marine, le criticità prima esposte spostano la riflessione sulla sostenibilità su altri piani, tra i quali proprio quello del benessere e della salute degli animali.

³⁸⁰ Sul punto si veda G. PARISI, *Sostenibilità in acquacoltura. Mission (im)possible?*, in N. LUCIFERO (a cura di), *La sostenibilità della Politica della pesca dell'Unione europea. Criticità, opportunità e prospettive evolutive*, Milano, 2023, pp. 154 e ss.

³⁸¹ Cfr. M. MAURO, *L'acquacoltura biologica tra regole di produzione e commercializzazione*, cit., p. 169.

CAPITOLO III

PESCA E ACQUACOLTURA IN ITALIA

Sommario: 1. Il settore della pesca e dell’acquacoltura in Italia – 2. Evoluzione della normativa italiana relativa alla pesca – 3. L’imprenditore ittico nell’attuale quadro normativo interno – 3.1. Le attività connesse – 3.2. La piccola pesca artigianale – 4. La figura dell’acquacoltore – 5. Il Sistema sanzionatorio

1. Il settore della pesca e dell’acquacoltura in Italia

Dai dati più recenti (2023), risulta che la flotta peschereccia italiana, iscritta nell’Archivio Licenze di Pesca al 31 dicembre 2023, risulta pari a 11.678 battelli, e che la produzione derivante dal settore della pesca sia di oltre 117.000 tonnellate e per un valore di oltre 690 milioni di euro. La piccola pesca risulta essere quella più diffusa e comprende, infatti, circa il 70% dei pescherecci, impiegando il maggior numero di pescatori³⁸².

Se da una parte la pesca con reti a circuizione, i cui pescherecci rappresentano circa il 3% del totale, ha visto una diminuzione nei volumi degli sbarchi, i pescherecci che ricorrono all’utilizzo di reti a strascico, e che costituiscono circa il 18%, rappresentano, invece, il settore principale in termini quantitativi (circa il 33%) sia in termini di valore economico (circa il 45%)³⁸³.

La maggior parte degli *stock* ittici risultano sovrasfruttati, in particolare, si parla di 15 *stock* sottoposti a sovrappesca, mentre 11 risultano sfruttati entro i limiti³⁸⁴.

Il tonnellaggio di stazza lorda complessivo della flotta espresso in GT è pari a 141.283, mentre la potenza motore è di 915.186 Kw, tutti valori che confermano un

³⁸² F. FIORENTINO, *Sostenibilità e resilienza della pesca italiana nel Mediterraneo in cambiamento*, in *Biologia Marina Mediterranea*, 2025, 29(1), pp. 7-14.

³⁸³ Ibid.

³⁸⁴ Valutazioni dello stato delle risorse da pesca condotte nel 2023 in ambito STECF/CE o SAC/CGPM, con target reference point la MSY o suoi proxy e aggiornate fino al 2021. F. FIORENTINO, *Sostenibilità e resilienza della pesca italiana nel Mediterraneo in cambiamento*, cit., p. 4.

trend di riduzione della flotta già osservato negli anni precedenti. Nei prossimi anni, attraverso la misura cod. 113105 “Arresto definitivo dell’attività di pesca” prevista dall’art. 20 del regolamento (UE) n. 1139/2021 che istituisce il Fondo Europeo per gli Affari Marittimi, Pesca e Acquacoltura (FEAMPA) e che modifica il regolamento (UE) 1004/2017, attuata mediante il decreto direttoriale n° 319453 del 17 luglio 2024, è previsto un ulteriore ridimensionamento della capacità di pesca³⁸⁵.

Il sovrasfruttamento delle risorse e la diminuzione della flotta hanno portato a una diminuzione della produzione interna e un aumento delle importazioni³⁸⁶.

Se, tuttavia, la produzione legata alle attività di pesca ha subito una diminuzione, quella, invece, legata all’acquacoltura è stata soggetta a una importante crescita. L’acquacoltura coinvolge, in Italia, circa 7.500 lavoratori in 800 impianti che ogni anno immettono sul mercato 140 mila tonnellate di pesce, che costituisce circa il 40% della produzione nazionale ed equivale al 30% della domanda di prodotti ittici freschi³⁸⁷. Sebbene, negli ultimi anni, abbia dovuto affrontare una forte contrazione, in particolare nella parte nord dell’Adriatico, a causa dei danni provocati sia dalla comparsa della specie aliena invasiva granchio blu sia per il fenomeno delle mucillagini³⁸⁸, l’Italia è una delle principali esportatrici di vongole veraci, coprendo i due terzi della produzione comunitaria di mitili. I dati produttivi raccolti ed elaborati nell’ambito del Regolamento (CE) n. 762/2008, per EUROSTAT nel 2023, invece, in relazione alla piscicoltura nazionale hanno registrato una produzione di circa 50.500 tonnellate con una leggera crescita per trota e orata, mentre si registra un calo nella produzione di spigola; in questo dato sono comprese le produzioni di vallicoltura e delle acque salmastre delle zone costiere di transizione³⁸⁹. Gli allevamenti riguardano più di trenta tipi di pesci, molluschi e crostacei, tuttavia, il 97% delle vendite riguarda solo cinque specie (trota, spigola, orata, mitili e vongole veraci). L’Emilia-Romagna e il Veneto

³⁸⁵ Il Decreto Ministro n. 175254 del 16 aprile 2025 - Adozione Programma nazionale triennale della pesca e dell’acquacoltura 2025- 2027 è in corso di registrazione presso gli Organi di controllo.

³⁸⁶ F. ANDALORO, P. BATTAGLIA, O. GIOVANARDI, S. LIVI, G. MARINO, S. RAICEVICH, T. ROMEO, P. TOMASSETTI, *Pesca e acquacoltura*, Ispra, 2014.

³⁸⁷ F. TEDIOLI, *Acquacoltura, impresa agricola o impresa ittica?*, in *consulenzaagricola*, 2021, 3, p. 41.

³⁸⁸ Il Decreto Ministro n. 175254 del 16 aprile 2025 - Adozione Programma nazionale triennale della pesca e dell’acquacoltura 2025- 2027 è in corso di registrazione presso gli Organi di controllo.

³⁸⁹ Ibid.

rappresentano più del 50% dell'allevamento in tutta la nazione. Nelle previsioni elaborate dalla Direzione Generale della Pesca Marittima e dell'Acquacoltura si parla di una crescita del comparto con un incremento medio cumulato del 38% del volume di produzione, fino al 2030, sia con riferimento alla capacità produttiva, che alla realizzazione di nuovi impianti³⁹⁰.

Per quanto riguarda il fatturato della produzione di pesci, invece, (escludendo quindi quello relativo alla molluschicoltura) nel 2023 esso si aggirava intorno ai 400 milioni di euro³⁹¹.

Alla luce di questi dati, si comprende l'importanza del settore della pesca e dell'acquacoltura in Italia e la necessità di una adeguata attuazione delle misure previste a livello dell'Unione europea.

2. Evoluzione della normativa italiana relativa alla pesca

Per poter procedere a un'analisi dell'evoluzione del quadro normativo in materia di pesca e acquacoltura a livello interno, occorre ricordare alcune tappe fondamentali del diritto dell'Unione europea, che aiutano a comprendere il percorso – non del tutto lineare – del legislatore italiano.

A partire dal Trattato di Roma del 1957, è stata fornita una definizione di prodotti agricoli all'art. 38, che prendeva in considerazione anche i prodotti della pesca e quelli di prima trasformazione, qualificati come agricoli e inclusi nell'allegato I, contemplando i pesci, i crostacei, i molluschi e i loro derivati. Era, inoltre, stabilito che gli obiettivi della Politica Agricola Comune, dettati dall'art. 39 par. I, dovessero essere applicati anche alla pesca³⁹². Sebbene lo stesso Trattato non facesse esplicito riferimento alla pesca nell'adozione di specifiche Politiche agricole, dall'assimilazione dei prodotti è stato possibile ricavare che la Politica Agricola dovesse contemplare al suo interno anche la disciplina della pesca. Per un

³⁹⁰ F. TEDIOLI, *Acquacoltura, impresa agricola o impresa ittica*, cit., p. 41.

³⁹¹ https://www.ansa.it/canale_terraegusto/notizie/dal_mare/2024/07/26/acquacoltura-nel-2023-fatturato-di-oltre-400-milioni_1f98a0bd-950c-4b33-9344-f2a2ea5c831f.html, G. PARISI, *Sostenibilità in acquacoltura. Mission (im)possible*, cit., p. 151

³⁹² Si veda supra, cap. I, par. 2.

esplicito riferimento alla pesca tra le politiche dell'Unione, è stato, invece, necessario attendere il Trattato di Maastricht.

Ad oggi, è noto che agricoltura e pesca rientrano tra le materie di competenza concorrente, fatta eccezione per la conservazione delle risorse biologiche marine che rientra nella competenza esclusiva dell'Unione europea secondo quanto stabilito dall'art. 3 del TFUE. Resta, inoltre, l'art. 38 del TFUE ad affermare che «I riferimenti alla politica agricola comune o all'agricoltura e l'uso del termine “agricolo” si intendono applicabili anche alla pesca, tenendo conto delle caratteristiche specifiche di questo settore».

Una tale assimilazione di prodotti è dettata dalle similitudini che caratterizzano gli stessi in ragione, da una parte, della loro finalità volta a soddisfare esigenze di approvvigionamento alimentare, dall'altra, della loro esposizione ai rischi ambientali che influiscono, inevitabilmente, sulla produttività del settore.

Mentre il quadro normativo dell'Unione esposto nei capitoli precedenti ha portato alla definizione di una Politica della pesca europea che ha provveduto a disciplinare la conservazione e la gestione delle risorse biologiche marine, il quadro normativo interno si è sviluppato, in un secondo momento, ponendo al centro la controversa figura dell'imprenditore ittico in un contesto assai complesso e poco lineare³⁹³.

Ripercorrere il percorso che ha portato a identificare la pesca «nell'attività economica ittica svolta in forma di impresa» presenta alcune difficoltà³⁹⁴.

Nel Codice civile del 1942 la disciplina delle attività agricole non prendeva espressamente in considerazione le imprese che esercitavano attività di pesca. Tali attività trovavano, invece, spazio nel contesto della l. 963 del 1965 sulla disciplina della pesca marittima e del regolamento di esecuzione della stessa, approvato con d.P.R. del 2 ottobre 1968, n. 1639³⁹⁵. In questo contesto, la normativa nazionale riconduceva l'operatore che esercitava attività di pesca alla figura del pescatore professionale. La pesca marittima, nella l. 963 del 1965, era definita come ogni

³⁹³ In questo senso si veda S. BOLOGNINI, *L'imprenditore ittico nell'ordinamento giuridico italiano: tempo di bilanci?*, in N. LUCIFERO (a cura di), *La sostenibilità della Politica della pesca dell'Unione europea. Criticità, opportunità e prospettive evolutive*, Milano, 2023, p. 88.

³⁹⁴ F. BRUNO, *L'imprenditore ittico tra agrarietà e specialità dello Statuto (La riforma del 2012)*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, p. 106

³⁹⁵ L. 14/07/1965 - n. 963 - Pesca marittima, Disciplina della pesca marittima.

attività diretta a catturare esemplari di specie il cui ambiente abituale o naturale di vita fossero le «acque rientranti nelle attribuzioni conferite dalle leggi vigenti al Ministero della Marina Mercantile e, limitatamente ai cittadini italiani, nel mare libero» indipendentemente dai mezzi adoperati e dal fine perseguito (art. 1). Il pescatore professionale era, dunque, colui che esercitava tali attività. Non rilevava, diversamente, lo scopo e, dunque, l'esercizio imprenditoriale della pesca. Ciò che, invece, risultava necessario per la figura professionale, riguardava «l'iscrizione degli interessati nel registro dei pescatori marittimi» che era richiesta per coloro che esercitavano la pesca scientifica, ed appartenevano a organizzazioni o istituti di ricerca riconosciuti dal Ministero della Marina Mercantile, o fossero espressamente autorizzati dal Ministero stesso (art. 10). La “pesca professionale”, in realtà, comprendeva collaboratori e lavoratori subordinati che esercitavano attività di cattura. Questo perché gli operatori economici erano, invece, sottoposti all'iscrizione al «registro delle imprese di pesca», istituito presso ogni Capitaneria di porto, per il quale erano soggetti all'obbligo tutti coloro che intendessero «esercitare un'impresa di pesca» (art. 11)³⁹⁶.

Il d.P.R. n. 1639 del 1968 suddivideva le “classi di pesca” in: «pesca professionale, pesca scientifica, pesca sportiva». La prima, ossia la pesca professionale era individuata come «l'attività economica destinata alla produzione, per lo scambio, degli organismi indicati nell'art. 2» (ossia gli organismi viventi o non, animali o vegetali, eduli e non eduli) «esercitata dai pescatori e dalle imprese di pesca [...]». La pesca scientifica, invece, era definita come «l'attività diretta a scopi di studio, ricerca, sperimentazione», mentre per pesca sportiva si intendeva «l'attività esercitata a scopo ricreativo o agonistico» e per i cui prodotti «sono vietati, sotto qualsiasi forma, la vendita ed il commercio dei prodotti di tale tipo di pesca» (art. 7).

Originariamente, tuttavia, il carattere della commercialità delle attività di pesca era strettamente collegato all'attività di navigazione. Quest'ultima implicava un'attività di «trasporto per acqua» di persone e cose per un fine economico, attività che ha per sé un titolo alla commercialità (art. 2195 n. 3). La dottrina affermava, infatti, che il momento della navigazione non potesse «essere assorbito né

³⁹⁶ Cfr. F. BRUNO, *L'imprenditore ittico tra agrarietà e specialità dello Statuto*, cit., p. 118.

neutralizzato – sul piano della qualificazione giuridica – da quello della cattura del pesce, anche se è ad esso funzionale»³⁹⁷.

Per lungo tempo, dunque, non è riuscita a emergere una disciplina autonoma della pesca, che rimaneva spesso legata all'attività di navigazione. Non era riconosciuta la differenza tra la nave “commerciale” di trasporto e la nave da pesca, sebbene quest'ultima avesse una sua specifica organizzazione strumentale per l'attività di cattura del pesce. Non si riusciva ad assistere a quel passaggio che ha poi consentito di considerare le due attività indipendenti; il riconoscimento di due momenti tecnici differenti, quello della navigazione e quello economico della utilizzazione della nave per la finalità della cattura del pesce, in cui l'attività di navigazione non si considera prevalente nei confronti dell'altra, ma è solo strumentale all'attività di cattura³⁹⁸. Per superare la visione della prevalenza dell'aspetto nautico sull'attività propria di cattura del pesce e giungere alla conclusione che il momento del trasporto (anche se dello stesso prodotto ittico) non appare così rilevante al fine dell'attività estrattiva, ma limita la sua importanza al momento di allocazione del prodotto sul mercato, avvicinando, così, la pesca alla disciplina dell'agricoltura con la quale condivide maggiormente la realtà economica, gli aspetti sociale e ambientali³⁹⁹, si deve attendere a lungo.

Se per quanto attiene alle imprese di acquacoltura, un primo riconoscimento normativo è dedicato a partire dal 1992 con la qualificazione delle stesse a imprese agricole⁴⁰⁰, per la pesca, invece, occorre attendere il 2001 e, in particolare, il d.lgs.

³⁹⁷ In questo senso si veda G. OPPO, *Sulla natura giuridica dell'impresa di pesca marittima*, in *Riv. dir. civ.* 1987, p. 396.

³⁹⁸ Sul punto si veda F. BRUNO, *L'imprenditore ittico tra agrarietà e specialità dello Statuto*, cit., p. 108, secondo il quale «Il momento tecnico della navigazione non esaurisce, assorbendola in sé, l'attività imprenditoriale della pesca. Mentre nella generica utilizzazione commerciale della nave si guarda alla navigazione come momento tecnico e la si considera strumentale rispetto alla eventuale attività economica di trasporto che attraverso la navigazione si realizza, nell'esercizio della pesca assume rilevanza un ulteriore momento, collegato con l'organizzazione per una attività che è concettualmente diversa dalla navigazione e che può esplicarsi anche indipendentemente da essa, come nel caso di un natante stabilmente ancorato in un'area di mare di rilevante pescosità. Quando l'organizzazione di pesca si trova sulla nave, essa non si confonde con l'organizzazione della nave quale mezzo di navigazione, bensì si aggiunge a questa, rimanendone concettualmente separata. Si hanno cioè due momenti tecnici e tra di essi quello della navigazione non può considerarsi prevalente».

³⁹⁹ F. BRUNO, *L'imprenditore ittico tra agrarietà e specialità dello Statuto*, cit., p. 110.

⁴⁰⁰ P. MASI, *Impresa ittica e attività connesse*, cit., p. 425.

n. 226⁴⁰¹, con il quale il legislatore italiano ha introdotto una nuova figura soggettiva, l'“imprenditore ittico”⁴⁰².

Nella versione originale, il riferimento è a colui che «esercita un'attività diretta alla cattura o alla raccolta di organismi acquatici in ambienti marini, salmastri o dolci nonché le attività a queste connesse, ivi compresa l'attuazione degli interventi di gestione attiva, finalizzati alla valorizzazione produttiva ed all'uso sostenibile degli ecosistemi acquatici» (art. 2). Al terzo comma del medesimo articolo, inoltre, la norma opera un'equiparazione dell'imprenditore ittico all'imprenditore agricolo, facendo salve le disposizioni più favorevoli relative all'imprenditore ittico⁴⁰³. Al comma 4, invece, sottolinea come ai soggetti che svolgono attività di acquacoltura si debba applicare la legge 5 febbraio 1992, n. 102, e successive modificazioni.

Già da questa prima norma, tuttavia, emergono delle criticità e alcune difficoltà per gli interpreti. In primo luogo, è stato fatto notare che l'espressione “imprenditore ittico” potrebbe non essere idonea, poiché la radice greca dell'aggettivo ittico farebbe riferimento esclusivamente al «pesce in senso stretto» e non, anzi, a tutti gli altri organismi che popolano il mare⁴⁰⁴. Considerando, tuttavia, che oggi il termine “ittico” è ormai comunemente utilizzato in senso ampio per fare riferimento a ciò che riguarda la pesca in generale, l'espressione “imprenditore ittico” è sopravvissuta anche alla normativa vigente.

⁴⁰¹ Decreto Legislativo 18 maggio 2001, n. 226, Orientamento e modernizzazione del settore della pesca e dell'acquacoltura, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57; Per un commento sui “principi generali” contenuti nell'art. 1 del d.lgs. n. 226 del 2001 si veda L. COSTATO, *Orientamento e modernizzazione del settore della pesca e dell'acquacoltura a norma dell'art. 7 della legge 5 marzo 2001 n. 57 (d.lgs. 18 maggio 2001, n. 226)*, in L. COSTATO (a cura di) *I tre decreti orientamento della pesca e acquacoltura forestale e agricolo: d. lgs. 18 maggio 2001, nn 226, 227, 228, pubblicati in Gazzetta Ufficiale, suppl. ord. n. 149, del 15 giugno 2001*, pp. 672 e ss.

⁴⁰² Cfr. F. BRUNO, *L'imprenditore ittico tra agrarietà e specialità dello Statuto*, cit., p. 97.

⁴⁰³ Sul punto si vedano S. BOLOGNINI, *L'imprenditore ittico nell'ordinamento giuridico italiano: tempo di bilanci?*, cit. p. 90; F. BRUNO, *L'imprenditore ittico tra agrarietà e specialità dello Statuto*, cit., p. 102.

⁴⁰⁴ S. BOLOGNINI, *L'imprenditore ittico nell'ordinamento giuridico italiano: tempo di bilanci?*, cit. p. 92, riporta, in questo senso, quanto detto da M. GIROLAMI, *Commento all'art. 2 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 226*, in L. COSTATO (a cura di) *I tre decreti orientamento della pesca e acquacoltura forestale e agricolo: d. lgs. 18 maggio 2001, nn 226, 227, 228, pubblicati in Gazzetta Ufficiale, suppl. ord. n. 149, del 15 giugno 2001*, p. 679, secondo la quale, potrebbe essere più opportuno utilizzare l'espressione “imprenditore pescatore” così da porre l'accento più sull'attività disciplinata e non sull'oggetto della stessa, sebbene si riconosca che il termine “ittico” sia oggi comunemente impiegato per fare riferimento a tutto ciò che attiene al mondo della pesca: «a parziale scusante del legislatore si può addurre che questa parola, nel suo significato atecnico, è spesso utilizzata secondo un'accezione estesa, tanto che comunemente si parla di mercato ittico e non per questo non vi si vendono i crostacei».

Oggetto di riflessione è stata anche l'espressione «organismi acquatici», considerando che la stessa potrebbe essere inclusiva non soltanto di organismi viventi di origine animale, bensì anche di ulteriori organismi non contemplati nell'elenco dell'allegato I TFUE⁴⁰⁵.

Ulteriori critiche, inoltre, sono state rivolte nei confronti del quarto comma dell'art. 2, in base al quale per le attività di acquacoltura continua ad applicarsi la disciplina di cui alla l. n. 102 del 5 febbraio 1992 «Norme concernenti l'attività di acquacoltura» che, come ci sarà modo di vedere più avanti, risultava in contrasto con quanto disposto dal novellato articolo 2135 cc.⁴⁰⁶.

Al di là delle critiche mosse alla l. 226 del 2001, la norma si mostra, a livello interno, come la traduzione di quella vicinanza con il settore agricolo che a livello dell'Unione persisteva nell'assimilazione dei prodotti ittici a quelli agricoli. In particolare, il legislatore italiano sceglie di equiparare l'imprenditore ittico all'imprenditore agricolo, come sottolineato dal terzo comma dell'art. 2, seppur occorra tenere a mente le dovute differenziazioni che escludono che l'imprenditore ittico si dedichi ad «attività dirette alla cura ed allo sviluppo di un ciclo biologico o di una fase necessaria del ciclo stesso», così come previsto dall'art. 2135 cc., esercitando prevalentemente attività di cattura⁴⁰⁷. L'equiparazione si pone come una novità anche nei confronti di un ulteriore profilo. Come anticipato, fino al 2000, infatti, l'imprenditore che si dedicava ad attività di cattura o raccolta di pesci rientrava, secondo l'ordinamento italiano, tra gli imprenditori commerciali,

⁴⁰⁵ Anche in questo caso S. BOLOGNINI, *L'imprenditore ittico nell'ordinamento giuridico italiano: tempo di bilanci?*, cit. p. 92, richiama M. GIROLAMI, *Commento all'art. 2 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 226*, cit. p. 680, che riflette sulla estensione della definizione di «organismi acquatici» anche a coralli, ostriche perlfere e conchiglie al fine di ricavarne madreperla. È riportata anche l'ampia interpretazione di COSTATO L., *Commento agli artt. 2 e 3 del D. lgs. 226/2001*, in *Rivista di diritto agrario*, 2001, p. 534, «secondo una prima commentatrice (M. GIROLAMI, *Commento all'art. 2 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 226*, cit., p. 680) probabilmente occorrerebbe limitare il campo di attività dell'imprenditore ittico alla cattura dei soli pesci, molluschi e crostacei, se non altro per l'influenza che nell'interpretazione della norma esercita il diritto comunitario; potrebbe, tuttavia, ritenersi che la cattura o raccolta di organismi acquatici individui un pescatore anche raccoglitore di alghe e altre piante acquatiche oltre che di coralli, spugne ecc.» Un'interpretazione, tra l'altro lungimirante, considerando l'attuale attività che ruota intorno alla coltivazione e alla raccolta delle alghe, cfr. S. BOLOGNINI, *L'imprenditore ittico nell'ordinamento giuridico italiano: tempo di bilanci?*, cit. p. 92. In relazione al settore delle alghe si veda ad esempio Comunicazione della commissione al parlamento europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni, *Verso un settore delle alghe forte e sostenibile nell'UE*, COM(2022) 592 def.

⁴⁰⁶ Vedi *infra*, in questo capitolo par. 4.

⁴⁰⁷ Cfr. S. BOLOGNINI, *L'imprenditore ittico nell'ordinamento giuridico italiano: tempo di bilanci?*, cit. p. 104.

sottostando, pertanto, a tutte le rispettive norme in materia, ad esempio, fiscale e previdenziale, previste per gli stessi⁴⁰⁸. In questa direzione si era espressa in maniera chiara anche la giurisprudenza, affermando che l'impresa di pesca fosse inserita nelle fattispecie di cui all'art. 2195, n. 1, cc.⁴⁰⁹. Sebbene, nel corso del tempo, fossero stati esposti dubbi in merito al fatto che l'impresa di pesca dovesse rientrare tra le imprese commerciali⁴¹⁰ e, più in generale, riguardo alla rigidità del sistema binario secondo il quale l'impresa potesse rientrare esclusivamente nelle due categorie di impresa agricola e impresa commerciale⁴¹¹, la prevalente dottrina continuava a sostenere il contrario, alcuni affermando, come anticipato, che nell'ambito dell'esercizio della nave si ravvisasse il «coefficiente di commercialità» e un profilo, dunque, di economicità connesso all'attività di «trasporto per acqua di persone o cose per un fine economico».

Tuttavia, secondo altra opinione – al di là della distinzione tra le due attività, ossia quella di navigazione e quella di cattura – l'impresa di pesca rientrava, comunque, nell'attività commerciale di cui all'art. 2195 cc. n. 1, ossia «un'attività industriale diretta alla produzione di beni o di servizi», e non del n. 3, «un'attività di trasporto per terra, per acqua o per aria»⁴¹². Sebbene fosse difficile poter dire

⁴⁰⁸ Cfr. F. BRUNO, *L'imprenditore ittico tra agrarietà e specialità dello Statuto*, cit., p. 103.

⁴⁰⁹ Così, ad esempio, Cassazione civile sez. lav., 15 giugno 1992, n. 7335.

⁴¹⁰ Cfr. F. BRUNO, *L'imprenditore ittico tra agrarietà e specialità dello Statuto*, cit., p. 103 che riporta quanto affermato da A. SCALFATI, voce *Pesca*, in *Noviss. Dig. It.*, vol XII, Torino, 1965, p. 1180, «appare evidente il delinearsi di affinità assai strette con l'impresa agraria (art. 2135 cod. civ.), i cui confini vanno estendendosi ben al di là della rigida aderenza all'economia del *fundus instructus*... Considerata quindi la struttura dei vari complessi produttivi, in relazione alle diverse attività tecniche esplicate in essi, va tenuto presente che è comune ed identico lo scopo produttivo di entrambi, consacrato – sul piano giuridico – da una preminente tecnicità, tradizionalmente legata alla nozione generica di pesca».

⁴¹¹ Già prima che venisse introdotta la figura dell'imprenditore ittico, si era formato un dibattito dottrinale intorno alla «rigidità» del sistema binario, ritenuto da alcuni inadeguato a garantire il corretto inquadramento di alcune attività imprenditoriali, non qualificabili come attività agricole, ma difficilmente riconducibili anche alle fattispecie di cui all'art. 2195 cc., S. BOLOGNINI, *L'imprenditore ittico nell'ordinamento giuridico italiano: tempo di bilanci?*, cit. p. 106.

⁴¹² Secondo D. GAETA, *Esercizio della nave, trasporto, impresa di pesca*, in *Dir. marittimo*, 1990, p. 1001, infatti, «dovrebbe essere lecito parlare di una industria della pesca, anche con riferimento alla sola cattura delle specie acquatiche: industria che si pone sullo stesso piano delle industrie estrattive, con la differenza che queste comportano un processo tecnico più complesso e più elaborato, mentre la cattura del pesce viene soddisfatta con un processo dei più semplici. Pertanto, dovrebbe riuscire agevole e non incontrare particolari difficoltà l'inquadramento dell'impresa di pesca, quella rivolta alla cattura di *res nullius*, proprio fra le imprese menzionate dal n. 1 dell'art. 2195»; Secondo, P. MASI, *Oggetto dell'impresa di pesca e registro delle imprese*, in *Studium iuris*, 1997, p. 471, «il possibile diverso atteggiarsi dell'impresa di pesca [...] e la incidenza sulla qualificazione dell'oggetto dell'interpretazione delle norme sulla commercialità inducono ad ordinare l'esposizione distinguendo tre ipotesi: a) Nel caso di imprese di pesca il cui ciclo produttivo

che tra le fattispecie previste dall'art. 2195 cc. rientrasse la pesca, in una visione più ampia, la pesca poteva essere ricondotta a un'industria e, pertanto, secondo questa visione, inquadrata nel n. 1 dell'art. 2195 cc.⁴¹³.

I problemi relativi all'inquadramento della figura dell'imprenditore della pesca nell'art. 2195 cc., tuttavia, sembrano essere superati proprio dalla esplicita equiparazione dell'imprenditore ittico all'imprenditore agricolo da parte del d. lgs. 226/2001, che ha spostato a questo punto l'attenzione sull'art. 2135 cc.

È pur vero che, tenendo conto delle dovute differenziazioni tra i due settori, la pesca mantiene una disciplina a sé stante, senza coincidere completamente né con l'impresa commerciale né con l'impresa agricola e qualificandosi come una sorta di "ibrido"⁴¹⁴.

Per ovviare alle sopraesposte criticità del d.lgs. 226 del 2001, il legislatore è intervenuto nuovamente sulla disciplina dell'impresa ittica nel 2004, attraverso l'emanazione del d.lgs. 154.

In particolare, con la formulazione dell'art. 6, il decreto del 2004 ha sostituito l'articolo 2 del precedente decreto, partendo proprio dalla definizione di imprenditore ittico, ossia: «chi esercita, in forma singola o associata o societaria, l'attività di pesca professionale diretta alla cattura o alla raccolta di organismi acquatici in ambienti marini, salmastri o dolci e le attività connesse di cui all'articolo 3» (comma 1). Secondo quanto previsto dalla norma, si considerano

sia organizzato in modo da inserire la cattura degli esemplari in un complesso di attività e di operazioni che rendano rilevante l'utilizzazione della nave per le operazioni di cattura e per il trasporto, ed oltre a ciò per operazioni di conservazione e di trattamento per la commercializzazione, la commercialità dell'attività potrebbe affermarsi sia tenendo conto della rilevanza del trasporto ex art. 2195, n. 3, cod. civ., sia della esistenza di una produzione 'industriale' quando l'intervento sugli esemplari catturati sia tale da evidenziare sostanzialmente un prodotto «diverso» in sede di commercializzazione [...]; b) Quando l'utilizzazione di natanti sia in realtà limitata alla cattura degli esemplari ed in qualche modo strumentale alla medesima, a ben osservare in termini non dissimili da quelli verificabili per i macchinari impiegati nella raccolta dei prodotti agricoli, la possibilità che la commercialità non sia desumibile dalla rilevanza dell'attività di trasporto ex art. 2195, n. 3, cod. civ., deve indurre a un esame più attento circa il rapporto tra le attività agricole di cui all'art. 2135 cod. civ. e quelle industriali di produzione di beni o servizi di cui all'art. 2195, n. 1, [...]; c) Può infine darsi conto dell'ipotesi di una attività di pesca disgiunta dall'esercizio della nave, perché realizzata con impianti fissi o esercitando navi esercitate da terzi, ipotesi nella quale il problema della qualifica commerciale o meno dell'oggetto non può collegarsi alla rilevanza del trasporto e della navigazione»; cfr. F. BRUNO, *L'imprenditore ittico tra agrarietà e specialità dello Statuto*, cit., pp. 104-105.

⁴¹³ F. BRUNO, *L'imprenditore ittico tra agrarietà e specialità dello Statuto*, cit., p. 105.

⁴¹⁴ Sul punto si veda S. BOLOGNINI, *L'imprenditore ittico nell'ordinamento giuridico italiano: tempo di bilanci?*, cit. p. 107.

imprenditori ittici, altresì «le cooperative di imprenditori ittici ed i loro consorzi quando utilizzano prevalentemente prodotti dei soci ovvero forniscono prevalentemente ai medesimi beni e servizi diretti allo svolgimento delle attività di cui al medesimo comma 1» (comma 2) oltre agli «esercenti attività commerciali di prodotti ittici derivanti prevalentemente dal diretto esercizio delle attività di cui al comma 1» (comma 3). Restano ferme, inoltre, le disposizioni della vigente normativa in materia di iscrizioni, abilitazioni e autorizzazioni e l'equiparazione dell'imprenditore ittico all'imprenditore agricolo, sempre fatte salve le disposizioni di legge più favorevoli.

Una differenza che si nota con il testo del precedente decreto riguarda, invece, il riferimento, tra le attività esercitate dall'imprenditore ittico, «all'attuazione degli interventi di gestione attiva, finalizzati alla valorizzazione produttiva ed all'uso sostenibile degli ecosistemi acquatici», soppresso nel decreto del 2004. In relazione all'eliminazione di questo punto, in realtà, non si sono trovati aspetti positivi; considerando l'importanza di tali interventi, si ritiene che il legislatore avrebbe potuto mantenere il riferimento, eventualmente anche spostandolo nell'articolo dedicato alle attività connesse⁴¹⁵.

Altro aspetto da tenere in considerazione è l'introduzione del riferimento alla “pesca professionale”, nei confronti del quale è stata sollevata una questione relativa all'effettiva utilità. In particolare, è stato sottolineato che l'inserimento di tale riferimento risultasse superfluo dal momento che di per sé la differenziazione con la pesca ricreativa o con la pesca scientifica fosse immediata, non contemplando, queste ultime, i caratteri propri dell'impresa di cui all'art. 2082 cc.⁴¹⁶. Come ci sarà modo di vedere più avanti⁴¹⁷, tuttavia, la disciplina vigente non solo fa espresso riferimento alla pesca professionale, ma dedica un intero articolo alla stessa e un diverso articolo alla “pesca non professionale”, intesa come «la pesca che sfrutta le risorse acquatiche marine vive per fini ricreativi, turistici, sportivi e scientifici» (art. 6 del d.lgs. 4 del 2012).

⁴¹⁵ Sul punto si veda S. BOLOGNINI, *L'imprenditore ittico nell'ordinamento giuridico italiano: tempo di bilanci?*, cit. p. 111.

⁴¹⁶ Ibid.

⁴¹⁷ Vedi infra, in questo capitolo, par. 3.

Superfluo è anche apparso il riferimento al fatto che l'imprenditore ittico eserciti l'attività di pesca in forma "societaria", oltre che singola o associata, considerando che quella societaria è già di per sé una forma di esercizio associata⁴¹⁸.

Se, tuttavia, questi riferimenti considerati "superflui" non influiscono sulla disciplina del d.lgs. 154 del 2004 e possono al massimo rilevare come sviste "innocue", diverso è il caso relativo all'inclusione nell'inquadramento dell'imprenditore ittico anche delle «cooperative di imprenditori ittici ed i loro consorzi quando utilizzano prevalentemente prodotti dei soci ovvero forniscono prevalentemente ai medesimi beni e servizi diretti allo svolgimento delle attività di cui al medesimo comma 1». Rispetto a questa disposizione, ancora presente nella normativa vigente, è stato evidenziato in dottrina come la stessa porti ad includere nell'inquadramento dell'impresa ittica anche le attività che si occupano di produzione di strumenti per l'esercizio delle attività di pesca – navi, attrezzatura per la cattura e per la conservazione del pescato – e conseguentemente, in ragione dell'equiparazione, ad applicare alle stesse anche la disciplina prevista per l'impresa agricola, sebbene probabilmente questo non fosse l'intento del legislatore⁴¹⁹.

Ancora dubbi sull'utilità sono stati sollevati in relazione al terzo comma dell'art. 2, secondo il quale si considerano imprenditori ittici anche «gli esercenti attività commerciali di prodotti ittici derivanti prevalentemente dal diretto esercizio delle attività di cui al comma 1». Riguardo a questa disposizione la dottrina ha evidenziato le difficoltà nel cercare di comprenderne la *ratio*, specificando il rischio che le varie interpretazioni potessero giungere ad un ampliamento delle fattispecie da far rientrare nella definizione di imprenditore ittico, sempre con la conseguenza di doverle assoggettare poi alla disciplina prevista per l'impresa agricola⁴²⁰.

⁴¹⁸ S. BOLOGNINI, *L'imprenditore ittico nell'ordinamento giuridico italiano: tempo di bilanci?*, cit p. 113

⁴¹⁹ Ivi, p. 114.

⁴²⁰ Ivi, pp. 115-116

3. L'imprenditore ittico nell'attuale quadro normativo interno

In seguito all'emanazione prima del d.lgs. 266 del 2001 e poi del d.lgs. 154 del 2004 e, in entrambi i casi, all'equiparazione dell'imprenditore ittico all'imprenditore agricolo la dottrina ha evidenziato come sarebbe stata opportuna un'armonizzazione delle varie discipline di settore – da quella creditizia, a quella tributaria, previdenziale e via dicendo – individuando quali disposizioni proprie dell'agricoltura potessero essere applicate anche all'imprenditore ittico. L'individuazione delle norme applicabili o meno anche all'imprenditore ittico, sembrava dover essere effettuata sulla base di un'attenta valutazione, dal momento che l'imprenditore ittico era sì equiparato all'imprenditore agricolo, ma manteneva una sua qualificazione e una specifica disciplina. Era stata, così, ipotizzata la creazione di un codice rurale unico: «solo se si dovesse portare a termine il disegno di riforma del diritto nazionale della pesca e dell'agricoltura, iniziato con la legislazione di orientamento del 2001 e proseguito con quella del 2004, facendo confluire la “materia pesca” unitamente alla “materia agraria” in un codice rurale, si potrebbe superare definitivamente la difficoltà di individuare di volta in volta il soggetto destinatario della legislazione della pesca»⁴²¹.

Il lavoro appena prospettato, tuttavia, non è mai stato realizzato, e la decisione relativa all'estensione o meno di determinate misure normalmente rivolte all'imprenditore agricolo anche all'imprenditore ittico è stata lasciata agli operatori del settore e spesso, come ci sarà modo di vedere più avanti, alla giurisprudenza⁴²².

Il legislatore ha, invece, emanato il d. lgs. n. 4 del 2012, attualmente vigente, con le misure per il riassetto della normativa in materia di pesca e acquacoltura, poco dopo modificato dall'art. 59 quater del D.l. n. 83 del 2012 e, in seguito, dagli articoli 39 e 40 del d.lgs. 154 del 2016.

La finalità della norma in questione è quella di provvedere «al riordino, al coordinamento ed all'integrazione della normativa nazionale in materia di pesca ed acquacoltura, fatte salve le competenze regionali, al fine di dare corretta attuazione

⁴²¹ Così F. BRUNO, *L'imprenditore ittico tra agrarietà e specialità dello Statuto*, cit., p. 115.

⁴²² F. BRUNO, *L'imprenditore ittico tra agrarietà e specialità dello Statuto*, cit., p. 115; F. TEDIOLI, *Acquacoltura, impresa agricola o impresa ittica?*, cit., p. 44.

ai criteri ed agli obiettivi previsti dal regolamento (CE) n. 1198/2006 del Consiglio, del 27 luglio 2006, nonché dal regolamento (CE) n. 1005/2008 del Consiglio, del 29 settembre 2008, che istituisce un regime comunitario per prevenire, scoraggiare ed eliminare la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata» (art. 1). Con la l. n. 96 del 2010, infatti, era stata conferita al Governo la delega per la corretta attuazione della normativa dell'Unione in materia di pesca e acquacoltura e il riordino della normativa nazionale tramite un unico testo normativo⁴²³. Questo lavoro doveva essere svolto nell'intento di perseguire i seguenti obiettivi: «a) favorire il ricambio generazionale e la valorizzazione del ruolo multifunzionale dell'impresa di pesca e acquacoltura, anche attraverso la concentrazione dell'offerta in armonia con le disposizioni comunitarie in materia di concorrenza; b) eliminare duplicazioni e semplificare la normativa in materia di pesca e di acquacoltura; c) favorire lo sviluppo delle risorse marine e dell'acquacoltura, privilegiando le iniziative dell'imprenditoria locale, anche con il sostegno della multifunzionalità dell'azienda di pesca e di acquacoltura anche allo scopo di creare fonti alternative di reddito; d) armonizzare e razionalizzare la normativa in materia di controlli e di frodi nel settore ittico e dell'acquacoltura al fine di tutelare maggiormente i consumatori e di eliminare gli ostacoli al commercio; e) individuare idonee misure tecniche di conservazione delle specie ittiche al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile del settore della pesca e dell'acquacoltura e la gestione razionale delle risorse biologiche del mare; f) prevenire, scoraggiare ed eliminare la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata; g) assicurare la coerenza della pesca non professionale con le disposizioni comunitarie in materia di pesca» (art. 28).

⁴²³ Nello specifico, la l. 4 giugno 2010, n. 96 recante Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2009, all'art. 28 intitolato Delega al Governo per il riassetto della normativa in materia di pesca e acquacoltura, prevedeva che: «Il Governo, per la corretta e completa attuazione dei criteri e degli obiettivi previsti dal regolamento (CE) n. 1198/2006 del Consiglio, del 27 luglio 2006, dei nuovi orientamenti in materia di aiuti di Stato nonché del regolamento (CE) n. 1005/2008 del Consiglio, del 29 settembre 2008, che istituisce un regime comunitario per prevenire, scoraggiare ed eliminare la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata, è delegato ad adottare, entro il termine di diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, uno o più decreti legislativi per il riassetto, il riordino, il coordinamento e l'integrazione della normativa nazionale in materia di pesca e acquacoltura, mediante la compilazione di un unico testo normativo[...]» Sul punto si veda, S. BOLOGNINI, *L'imprenditore ittico nell'ordinamento giuridico italiano: tempo di bilanci?*, cit., pp. 118-119.

Il d.lgs. n. 4 del 2012, norma alla quale è affidato il compito di porre chiarezza sulla materia della pesca e dell'acquacoltura a livello nazionale, procedendo con un lavoro di riordino e coordinamento, ha in realtà sollevato numerosi dubbi in merito all'interpretazione delle varie disposizioni che, come ci sarà modo di osservare nell'analisi che segue, sono stati ben evidenziati dalla dottrina.

Uno dei primi punti sui quali interviene il d. lgs. n. 4 del 2012 riguarda proprio la pesca professionale che, se nel decreto del 2004 era soltanto citata, nell'ambito del d.lgs. 4 del 2012 assume una certa rilevanza. La norma, infatti, non si limita a definire la pesca professionale come «l'attività economica organizzata svolta in ambienti marini o salmastri o di acqua dolce, diretta alla ricerca di organismi acquatici viventi, alla cala, alla posa, al traino e al recupero di un attrezzo da pesca, al trasferimento a bordo delle catture, al trasbordo, alla conservazione a bordo, alla trasformazione a bordo, al trasferimento, alla messa in gabbia, all'ingrasso e allo sbarco di pesci e prodotti della pesca» (art. 2) bensì elenca una serie di ulteriori attività che rientrano nell'ambito della pesca professionale laddove esercitate dall'imprenditore ittico, come «a) imbarco di persone non facenti parte dell'equipaggio su navi da pesca a scopo turistico-ricreativo, denominata 'pesca-turismo'; b) attività di ospitalità, ricreative, didattiche, culturali e di servizi, finalizzate alla corretta fruizione degli ecosistemi acquatici e delle risorse della pesca e alla valorizzazione degli aspetti socio-culturali delle imprese ittiche, esercitate da imprenditori, singoli o associati, attraverso l'utilizzo della propria abitazione o di struttura nella disponibilità dell'imprenditore stesso, denominate 'ittiturismo'», oltre a elencare una serie di attività connesse alla pesca professionale.

Prima di procedere con l'analisi delle ulteriori norme, sembra opportuno soffermarsi per un momento sulla definizione di pesca professionale, poiché il legislatore italiano ha voluto scindere la definizione della stessa, da quella di imprenditore ittico, che ha invece voluto riportare in un differente articolo, ossia l'art. 4, sul quale a breve ci sarà modo di trattenerci. Occorre notare che la definizione di pesca professionale riportata nell'art. 2 della norma in questione riflette la definizione prevista dall'art. 4, par. 1, n. 1, del regolamento (CE) 1224/2009 che, si ricorda, istituisce un regime di controllo comunitario per garantire il rispetto delle norme della Politica Comune della Pesca, in seguito

modificato dal regolamento (UE) 2842/2023. Il regolamento fa riferimento all'attività di pesca, definendola come «l'attività connessa alla ricerca del pesce, alla cala, alla posa, al traino e al recupero di un attrezzo da pesca, al trasferimento a bordo delle catture, al trasbordo, alla conservazione a bordo, alla trasformazione a bordo, al trasferimento, alla messa in gabbia, all'ingrasso e allo sbarco di pesci e prodotti della pesca». Il regolamento, tuttavia, non fa riferimento alla pesca professionale, ma in generale alle attività di pesca che, pertanto, possono includere anche forme di pesca non commerciale, come la pesca ricreativa o la pesca scientifica. Il legislatore italiano, pertanto, nell'intento di dare attuazione alla normativa dell'Unione in materia di pesca e acquacoltura, ha riportato una definizione generica di pesca all'interno di quella che nell'ordinamento nazionale è inquadrata come pesca professionale⁴²⁴, e portando così l'interprete a effettuare un ulteriore passaggio, che implica il considerare “pesca professionale” quella necessariamente esercitata dall'imprenditore ittico di cui all'art. 4, come di fatto specificato nel secondo comma del medesimo articolo: «rientrano nelle attività di pesca professionale, se effettuate dall'imprenditore ittico di cui all'articolo 4 [...]» in relazione alle attività sopra riportate.

La norma rimanda, così, alla figura dell'imprenditore ittico, la quale è, tuttavia, definita in un altro articolo del d. lgs. 4 del 2012, ossia l'art. 4 che abroga gli articoli 2 e 3 del d. lgs. 266 del 2001 (modificati dal d. lgs. 154 del 2004). Secondo la nuova definizione, dunque, «è imprenditore ittico il titolare di licenza di pesca, di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 26 maggio 2004, n. 153, che esercita, professionalmente ed in forma singola, associata o societaria, l'attività di pesca professionale di cui all'articolo 2 e le relative attività connesse».

Già in relazione a questo primo comma occorre procedere ad alcune considerazioni. Si nota, in particolare, come la norma abbia deciso di sottoporre la qualifica dell'imprenditore ittico al possesso della licenza di pesca. Riguardo a questo punto la dottrina ha sollevato dei dubbi, evidenziando che «il riconoscimento

⁴²⁴ S. BOLOGNINI, *L'imprenditore ittico nell'ordinamento giuridico italiano: tempo di bilanci?*, cit., p. 125 «nella foga di conformarsi al diritto europeo, il legislatore delegato ha semplicemente dimenticato di riflettere sulle ricadute che avrebbe avuto, in termini di inquadramento sistematico della fattispecie dell'impresa ittica, la mera trasposizione nel diritto interno di una definizione di matrice europea formulata per un fine più ampio, arricchita peraltro, molto superficialmente, con l'aggettivo «professionale»».

della qualifica di imprenditore ittico non è un *posterius*, ma un *prius* rispetto al possesso della licenza di pesca»⁴²⁵.

La norma prosegue, poi, con il secondo comma, riportando la disposizione già presente nell'art. 6 del precedente d. lgs. n. 154 del 2004 «le cooperative di imprenditori ittici ed i loro consorzi quando utilizzano prevalentemente prodotti dei soci ovvero forniscono prevalentemente ai medesimi beni e servizi diretti allo svolgimento delle attività di cui al comma 1».

Tuttavia, prosegue con due importanti disposizioni, quelle che hanno più hanno fatto discutere, ossia il terzo comma che qualifica l'acquacoltore come imprenditore ittico, della quale ci sarà modo di discutere più avanti⁴²⁶ – «si considera altresì imprenditore ittico l'acquacoltore che esercita in forma singola o associata l'attività di cui all'articolo 3» – e il quarto comma, che prevede l'applicazione delle norme previste per l'imprenditore agricolo anche all'imprenditore ittico: «Fatte salve le più favorevoli disposizioni di legge di settore, all'imprenditore ittico si applicano le disposizioni previste per l'imprenditore agricolo».

La prima cosa che non si può fare a meno di notare è che, sebbene si applichino le disposizioni previste per l'imprenditore agricolo anche all'imprenditore ittico, è sparita l'espressa equiparazione che era stata disposta prima con il d.lgs. 266 del 2001 e in seguito con il d.lgs. 154 del 2004.

Secondo parte della dottrina, il legislatore, non avendo riportato l'espressa equiparazione, ha inteso abrogare la stessa, estendendo all'imprenditore ittico le disposizioni previste per l'imprenditore agricolo, quindi senza cambiare di fatto nulla a livello pratico, ma lasciando pensare che possa esserci qualche cedimento verso un'idea di «impresa di pesca autonoma ma inserita all'interno dell'impresa agraria»⁴²⁷.

⁴²⁵ Sul punto si veda S. BOLOGNINI, *L'imprenditore ittico nell'ordinamento giuridico italiano: tempo di bilanci?*, cit., p. 123; secondo l'autrice «non si è imprenditori ittici perché si possiede la licenza di pesca; si deve possedere la licenza di pesca se si vuole esercitare l'attività imprenditoriale ittica in modo conforme alla legge, ma la qualifica di imprenditore ittico discende direttamente dal tipo di attività svolta: è solamente a partire dal momento in cui si è imprenditori ittici che si è tenuti a rispettare gli obblighi di iscrizione, di abilitazione e di autorizzazione stabiliti dall'ordinamento giuridico di appartenenza».

⁴²⁶ Vedi infra in questo capitolo, par. 4.

⁴²⁷ In questo senso si veda F. BRUNO, *L'imprenditore ittico tra agrarietà e specialità dello Statuto*, cit., p. 114 secondo il quale «l'impresa ittica mutua le regole dell'impresa agricola, ma definitivamente ora possiamo dire che non si assimila ad essa, la pesca resta altro rispetto all'agricoltura».

Altra dottrina, invece, esclude che si debba pensare al mancato riferimento espresso all'equiparazione come a un'abrogazione della stessa, poiché il fatto che il legislatore voglia che all'imprenditore ittico si applichino le disposizioni previste per l'imprenditore agricolo è già di per sé un'equiparazione⁴²⁸.

Al di là dell'interpretazione data alla norma del 2012, una certezza resta, ossia che il legislatore ha comunque voluto mantenere l'applicazione delle norme rivolte all'impresa agricola anche nei confronti dell'imprenditore ittico. L'estensione dell'applicazione delle norme dell'impresa agricola, tuttavia, non appare sempre così lineare e, come anticipato, in più occasioni la questione ha richiesto il necessario intervento della giurisprudenza. In realtà, anche sotto questo profilo, sembra che si siano creati più orientamenti, alcuni a favore dell'equiparazione dell'imprenditore ittico a quello agricolo, altri che invece escludono o limitano l'estensione delle disposizioni dell'imprenditore agricolo a quello ittico.

Nella prima direzione, tra le varie⁴²⁹, si è espresso il Consiglio di Stato con una sentenza del 1° ottobre 2018⁴³⁰. Il caso riguardava il rilascio, a favore di una società che si occupava anche di attività di pesca, della certificazione della qualità di imprenditore agricolo professionale ai sensi del decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 99. In particolare, alla società in questione, era stato negato il rilascio di tale certificazione sulla base della motivazione fornita dall'ispettorato regionale per l'agricoltura di Rovigo, ossia poiché «per statuto la società istante svolgeva attività non esclusivamente agricole ai sensi dell'art. 2135 del Codice civile ed in particolare: la pesca di prodotti ittici, con le conseguenti attività di lavorazione, commercializzazione e vendita al minuto; l'ittiturismo; e, [...] pesca-turismo».

Secondo il Consiglio di Stato, tuttavia, non si presentano motivi «per negare il rilascio della certificazione della qualità di imprenditore agricolo a un imprenditore ad esso normativamente equiparato». La *ratio* dell'equiparazione prevista a livello normativo può essere individuata nel fatto che anche l'imprenditore ittico è soggetto

⁴²⁸ In questo senso S. BOLOGNINI, *L'imprenditore ittico nell'ordinamento giuridico italiano: tempo di bilanci?*, cit., p. 131, secondo la quale «l'imprenditore ittico continua a essere assoggettato alle disposizioni previste per l'imprenditore agricolo e questa non è altro che una equiparazione».

⁴²⁹ A favore della equiparazione dell'imprenditore ittico all'imprenditore agricolo si veda anche: Corte costituzionale, sentenza 20/04/2012, n. 104, sul tema dell'esenzione dalle procedure fallimentari (sulla base della disciplina allora vigente) anche per l'imprenditore ittico.

⁴³⁰ Consiglio di Stato, 1/10/2018, n. 5612.

ai rischi connessi all'evoluzione del ciclo biologico e, pertanto, non è possibile negare l'accesso a regimi di favore propri dell'imprenditore agricolo⁴³¹.

La Corte di cassazione, invece, con la sentenza n. 10809 del 2016⁴³² in materia di agevolazioni fiscali ha escluso che l'attività di itticoltura, in concreto esercitata, potesse essere ricondotta all'attività agricola al fine di beneficiare delle agevolazioni ICI in relazione a un terreno di proprietà di una Comunità montana adibito a impianto di itticoltura, «in quanto il presupposto dell'imposta, indicato nel D. Lgs. n. 504 del 1992, art. 2, fa riferimento ai terreni "adibiti all'esercizio delle attività indicate nell'art. 2135 c.c." tra cui non è prevista l'attività ittica»⁴³³.

In questo senso, pertanto, ci si chiede in che termini quella equiparazione dettata dal legislatore, che per quanto non più presente nella norma a livello terminologico, continua quanto meno a esserlo a livello pratico, possa essere effettivamente applicata all'imprenditore ittico e se, effettivamente, non sarebbe stato utile un intervento da parte del legislatore per chiarire le modalità di applicazione e soprattutto gli ambiti.

Attenzione merita poi la figura del «giovane imprenditore ittico» disciplinata dall'art. 5 del d.lgs. 4 del 2012. Si considera «giovane imprenditore ittico» l'imprenditore di cui all'articolo 4 che non ha superato i 40 anni di età «ai fini dell'applicazione della normativa nazionale e comunitaria in materia di imprenditoria giovanile, si considerano imprese ittiche giovanili: a) le società semplici, in nome collettivo e cooperative ove almeno i due terzi dei soci abbiano età inferiore a 40 anni; b) le società in accomandita semplice ove almeno il socio accomandatario sia giovane imprenditore ittico. In caso di due o più soci accomandatari si applica il criterio dei due terzi di cui alla lettera a); c) le società di capitali di cui i giovani imprenditori ittici detengano oltre il 50 per cento del capitale

⁴³¹ Per un approfondimento sulla sentenza si rimanda a E. SALVADORI, *L'imprenditore ittico può accedere alla qualifica di imprenditore agricolo professionale: la pronuncia del Consiglio di Stato relativa alla precedente definizione di imprenditore ittico può considerarsi ancora attuale?*, in *Rivista di diritto agrario*, 2019, p. 117.

⁴³² Cassazione civile sez. trib., 25/05/2016, n. 10809

⁴³³ Alla medesima conclusione giunge sempre la Corte di cassazione con la sentenza Cassazione civile sez. trib. - 10/03/2020, n. 6699

sociale e gli organi di amministrazione della società siano costituiti in maggioranza da giovani imprenditori ittici»⁴³⁴.

3.1. Le attività connesse

Un altro aspetto sul quale è stato più volte necessario tornare nel corso del tempo, ha riguardato le attività connesse⁴³⁵, le quali, nell'ambito della pesca e dell'acquacoltura, sono state oggetto di una sempre maggiore attenzione.

A partire dal d.lgs. 226/2001, l'art. 3 ha previsto una disciplina delle attività connesse, individuando «ai fini della modernizzazione e della razionalizzazione del settore e in ragione della multifunzionalità delle relative aziende e in particolare per la più rapida e funzionale erogazione delle agevolazioni pubbliche» le attività di “pescaturismo”, “ittiturismo” e trasformazione del pescato, purché le stesse non siano prevalenti rispetto alle attività di pesca e siano effettuate mediante l'utilizzazione prevalente di prodotti derivanti dall'attività di pesca ovvero di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate⁴³⁶.

Uno degli aspetti che è stato criticato in dottrina, rispetto alla norma sopra riportata, riguarda proprio la frase iniziale relativa alla finalità di «modernizzazione e razionalizzazione del settore» e della «più rapida e funzionale erogazione delle

⁴³⁴ Sul tema si veda P. MASI, *Impresa ittica e attività connesse*, cit., p. 423, secondo il quale «la possibilità di ricorso alla società semplice fornisce una conferma ulteriore, se ve ne fosse stato bisogno, della natura non commerciale attribuita all'impresa ittica e dell'applicazione nel caso dell'art. 2249, comma 2, c.c.».

⁴³⁵ Secondo quanto riportato da F. BRUNO, *L'imprenditore ittico tra agrarietà e specialità dello Statuto*, cit., p. 127, quando si fa riferimento alle attività connesse alla pesca professionale, si richiamano «i requisiti insiti nella stessa nozione di connessione, già delineati per identificare le attività connesse a quelle dell'impresa agricola: la unisoggettività, ossia attività principale e attività connessa devono essere svolte a mezzo della stessa azienda; la principalità dell'attività di cattura o raccolta degli organismi acquatici rispetto alla attività connessa». Sul tema della connessione si veda A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, nona edizione, Torino, 2022, pp. 92-93.

⁴³⁶ Art. 3 d.lgs. 266 del 2001 «a) imbarco di persone non facenti parte dell'equipaggio su navi da pesca a scopo turistico-ricreativo, sinteticamente denominato pescaturismo b) ospitalità, di ristorazione, di servizi, ricreative, culturali finalizzate alla corretta fruizione degli ecosistemi acquatici e delle risorse della pesca, valorizzando gli aspetti socio-culturali del mondo dei pescatori, esercitata da pescatori professionisti singoli o associati, attraverso l'utilizzo della propria abitazione o struttura nella disponibilità dell'imprenditore, sinteticamente denominate ittiturismo; c) prima lavorazione dei prodotti del mare, la conservazione, la trasformazione, la distribuzione e la commercializzazione al dettaglio e all'ingrosso, nonché le attività di promozione e valorizzazione che abbiano ad oggetto prevalentemente i prodotti della propria attività»

agevolazioni pubbliche». Sebbene l'intento del legislatore fosse quello di voler motivare la tipizzazione delle attività connesse subito dopo elencate, il risvolto possibile è che tali finalità avrebbero potuto essere utilizzate per giustificare un vincolo di connessione⁴³⁷.

Tale inciso è stato poi eliminato attraverso le disposizioni del d.lgs. 154 del 2004. Quest'ultimo è nuovamente tornato sulla disciplina delle attività connesse, dedicando alle stesse l'art. 7 in sostituzione del precedente articolo 3 del 2001, e riportando un elenco che, a differenza di quello del 2001 che sembrava poter avere un'efficacia meramente descrittiva, appare più esaustivo⁴³⁸.

Secondo la norma del 2004: «si considerano connesse alle attività di pesca, purché non prevalenti rispetto a queste ed effettuate dall'imprenditore ittico mediante l'utilizzo di prodotti provenienti in prevalenza dalla propria attività di pesca, ovvero di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'impresa ittica» ancora una volta le attività di “pesca turismo” e “ittiturismo” intese rispettivamente come «a) imbarco di persone non facenti parte dell'equipaggio su navi da pesca a scopo turistico-ricreativo, denominata; b) attività di ospitalità, ricreative, didattiche, culturali e di servizi, finalizzate alla corretta fruizione degli ecosistemi acquatici e vallivi, delle risorse della pesca e dell'acquacoltura, e alla valorizzazione degli aspetti socio-culturali delle imprese ittiche e di acquacoltura, esercitata da imprenditori, singoli o associati, attraverso l'utilizzo della propria abitazione o di struttura nella disponibilità dell'imprenditore stesso» le attività di «prima lavorazione dei prodotti del mare e dell'acquacoltura, la conservazione, la trasformazione, la distribuzione e la commercializzazione, nonché le azioni di promozione e valorizzazione».

Nel 2012 la scelta del legislatore sulla collocazione della disciplina delle attività connesse è stata parzialmente diversa. Le stesse non compaiono più in un articolo a sé stante, bensì nel medesimo articolo dedicato alla definizione di pesca professionale, mentre la disciplina destinata all'imprenditore ittico si trova in un differente articolo. Nell'articolo dedicato alla pesca professionale, ossia l'art. 2, infatti, al secondo comma sono elencate le attività di “pescaturismo” – definito

⁴³⁷ Si veda S. BOLOGNINI, *L'imprenditore ittico nell'ordinamento giuridico italiano: tempo di bilanci?*, cit., p. 94.

⁴³⁸ Così F. BRUNO, *L'imprenditore ittico tra agrarietà e specialità dello Statuto*, cit., p. 126

come «imbarco di persone non facenti parte dell'equipaggio su navi da pesca a scopo turistico-ricreativo» - e «ittiturismo» – definito come «attività di ospitalità, ricreative, didattiche, culturali e di servizi, finalizzate alla corretta fruizione degli ecosistemi acquatici e delle risorse della pesca e alla valorizzazione degli aspetti socio-culturali delle imprese ittiche, esercitate da imprenditori, singoli o associati, attraverso l'utilizzo della propria abitazione o di struttura nella disponibilità dell'imprenditore stesso» - che la norma fa rientrare tra le attività di pesca professionale a patto che siano esercitate dall'imprenditore ittico di cui all'art. 3 della stessa norma. La norma prosegue poi con il comma *2bis* affermando che: «Sono connesse all'attività di pesca professionale, purché non prevalenti rispetto a questa ed effettuate dall'imprenditore ittico mediante l'utilizzo di prodotti provenienti in prevalenza dalla propria attività di pesca ovvero di attrezzature o di risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'impresa ittica, le seguenti attività: a) la trasformazione, la distribuzione e la commercializzazione dei prodotti della pesca, nonché le azioni di promozione e valorizzazione; b) l'attuazione di interventi di gestione attiva, finalizzati alla valorizzazione produttiva, all'uso sostenibile degli ecosistemi acquatici e alla tutela dell'ambiente costiero». Un'importante novità che si nota è il reinserimento dell'attuazione degli interventi di gestione attiva, che era stato soppresso con il d.lgs. 254 del 2004 e che ora è, appunto, ricollocato tra le attività connesse.

Un dubbio che, tuttavia, è sorto con il nuovo dettato normativo del 2012, riguarda le attività di pescaturismo e l'ittiturismo. Il legislatore, infatti, non le definisce più espressamente «attività connesse» – a differenza dei decreti legislativi del 2001 e 2004 – bensì le richiama al secondo comma individuandole tra le attività di pesca professionale esercitate dall'imprenditore ittico, senza nulla specificare in merito alla «connessione»; prosegue poi, invece, con il comma *2bis* facendo espresso riferimento alle attività connesse a quelle di pesca. Se si decidesse di optare per una interpretazione letterale della norma, sarebbe dunque da escludere che pesca turismo e ittiturismo rientrino ancora nella categoria delle attività connesse, bensì sarebbero da considerarsi a tutti gli effetti attività principali qualora esercitate dall'imprenditore ittico. Secondo parte della dottrina, al di là del quadro normativo che appare «confuso e ambiguo», tali attività sono comunque da considerare

connesse⁴³⁹. Altra parte della dottrina, invece, si è mostrata contraria a tale qualificazione ritenendo, da un lato, che sarebbero state private di significato le novità introdotte con l'art. 59 quater del D.l. 83 del 2012, e dall'altro, che nell'indagare quale fosse l'effettiva volontà del legislatore è da ritenersi che il pescaturismo e l'ittiturismo rientrino nel novero delle attività essenzialmente ittiche⁴⁴⁰.

Occorre, ad ogni modo, considerare l'importanza oggi assunta dalle attività di pescaturismo, considerando che si presenta come mezzo, per i pescatori professionisti, anche per diversificare l'attività principale e incrementare il reddito. La sempre maggiore valorizzazione della stessa è dovuta alla capacità di creare posti di lavoro e di contribuire alla rivitalizzazione delle comunità che dipendono dalla pesca, favorendo lo sviluppo del turismo. Inoltre, questa forma di turismo legata alla pesca potrebbe contribuire a ridurre l'impatto sugli *stock* ittici e sull'ambiente, a promuovere la conoscenza e la consapevolezza delle esigenze di protezione ambientale e culturale⁴⁴¹.

⁴³⁹ In questo senso si veda F. BRUNO, *L'imprenditore ittico tra agrarietà e specialità dello Statuto*, cit., p. 132, secondo il quale «il pescaturismo e l'ittiturismo, a nostro avviso, seppur il dato normativo appare confuso e ambiguo, restano attività connesse. Esse sono sempre svolte dall'imprenditore ittico, il quale ha come scopo principale della propria attività quello di ricercare, raccogliere e alienare organismi acquatici. E in tale logica, vige sempre (seppur attraverso una interpretazione sistematica) il criterio del collegamento con l'attività (principale) di pesca».

⁴⁴⁰ Di questa opinione è S. BOLOGNINI, *L'imprenditore ittico nell'ordinamento giuridico italiano: tempo di bilanci?*, cit., p. 128; la quale, guardando agli atti preparatori che hanno preceduto l'adozione del D.l. n. 83 del 2012 (Dossier di documentazione relativo al D.l. 22 giugno 2012, n. 83, "Misure urgenti per la crescita del Paese" convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134 <https://documenti.camera.it/leg16/dossier/testi/d12083c.htm>) alla luce di quanto in essi specificato [«L'articolo in commento, introdotto nel corso dell'esame parlamentare, novella l'articolo 2 del decreto legislativo n. 4/2012 di riassetto della normativa in materia di pesca e acquacoltura. L'articolo novellato definisce le attività rientranti nella pesca esercitata professionalmente dall'imprenditore ittico, e quelle che possono essere considerate connesse alle prime: a seguito della sostituzione del comma 2, le attività precedentemente qualificate connesse – di imbarco per la "pesca turismo", e di ospitalità di tipo alberghiero per l'esercizio dell'ittiturismo – vanno ora considerate attività rientranti interamente nella pesca professionale. Conseguentemente, a dette attività non andranno più applicate le seguenti condizioni, richieste dal legislatore per il riconoscimento della connessione: non essere prevalenti (in termini di ore dedicate e reddito ricavato) rispetto alle attività principali, utilizzare prodotti provenienti in prevalenza dalla propria attività di pesca ovvero di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'impresa ittica)], afferma che «sembrerebbe doversi ritenere che con l'art. 59 quater il legislatore abbia proprio voluto escludere il pescaturismo e l'ittiturismo dal novero delle attività connesse, promuovendo entrambi al rango di attività essenzialmente ittiche».

⁴⁴¹ C. FIORAVANTI, *Imprese della pesca: pescatori, pesca turismo, sostegno dell'Unione Europea*, in cit., p. 474.

3.2. La piccola pesca artigianale

Dopo aver affrontato la disciplina dell'impresa ittica in generale, è opportuno volgere lo sguardo a quella che è la tipologia di attività probabilmente più diffusa in Italia e nell'Unione in generale, ossia quella della piccola impresa di pesca, anche per cercare di comprendere il valore della stessa in termini di sostenibilità.

In primo luogo, è fondamentale individuare una definizione di piccola impresa di pesca. Come vi è già stato modo di anticipare nei precedenti capitoli, la piccola pesca (*small scale-fisheries*) è definita dall'Unione europea, all'art. 2 del regolamento (UE) 1139/2021 del Parlamento e del Consiglio, del 7 luglio 2021 che istituisce il Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura e che modifica il regolamento (UE) 1004/2017, come la pesca «svolta da pescherecci che praticano la pesca nei mari e nelle acque interne, di lunghezza fuori tutto inferiore a 12 metri, che non utilizzano attrezzi trainati, e da pescatori a piedi, compresi i pescatori di molluschi».

In Italia, secondo quanto disposto dall'art. 1 d.m. 7 dicembre 2016, “Disciplina della piccola pesca e della piccola pesca artigianale”, tra le attività di piccola pesca rientrano «a) la “piccola pesca artigianale”; b) la pesca praticata da unità di lunghezza fuori tutto inferiore ai 12 metri, abilitate all'esercizio della pesca costiera locale (entro le 12 miglia dalla costa) con uno o più dei sistemi e/o attrezzi da pesca di seguito indicati: i) Piccola Rete derivante GND; ii) Palangaro fisso LLS». Una parzialmente diversa definizione è invece fornita per la piccola pesca artigianale, con la quale si indica «la pesca praticata da unità di lunghezza fuori tutto inferiore ai 12 metri, abilitate all'esercizio della pesca costiera locale (entro le 12 miglia dalla costa) con uno o più dei sistemi e/o attrezzi da pesca di seguito indicati: i) Rete da posta calate (ancorate) GNS; ii) Rete da posta circuitanti GNC; iii) Reti a tremaglio GTR; iv) Incastellate - Combinate GTN; v) Nasse e Cestelli FPO; vi) Cogolli e Bertovelli FYK; vii) Lenze a mano e a canna (manovrate a mano) LHP; ix) Lenze a mano e a canna (meccanizzate) LHM; x) Lenze trainate LTL; xi) Arpione HAR».

Dalle definizioni sopra fornite, affinché un'impresa ittica possa rientrare nella definizione di piccola impresa è necessario che la stessa rispetti i requisiti relativi

alla grandezza del peschereccio, sempre inferiore ai 12 metri, e che utilizzi attrezzi da pesca più selettivi. Per tali motivi, la piccola impresa di pesca è spesso ricondotta a un'attività di pesca più sostenibile, aspetto che consente alla stessa di essere praticata anche in determinate aree marine protette, in base a quanto stabilito dai regolamenti delle singole aree⁴⁴².

Per quanto, tuttavia, le attività di piccola pesca siano considerate più sostenibili rispetto alle altre tipologie di pesca, negli ultimi anni è stato fatto notare come in realtà la loro alta presenza sul territorio, possa comportare, in assenza di controlli, un notevole impatto nei confronti degli *stock* ittici. Solo in Italia, circa il 70% dei pescherecci appartiene alla categoria della piccola pesca e impiega il maggior numero di lavoratori. A fronte di questi dati, come c'è già stato modo di vedere⁴⁴³, negli ultimi anni è emersa la necessità di individuare delle norme puntuali in tema di controlli anche nei confronti della piccola pesca.

Per esempio, per quanto attiene al monitoraggio, il Regolamento (UE) n. 2842/2023 che modifica i precedenti regolamenti sui controlli nel settore della pesca, estende l'obbligo di localizzazione anche alle imbarcazioni sotto i 12 metri, ossia quelle utilizzate nella piccola pesca, attraverso l'utilizzo di sistemi VMS. L'introduzione di tali sistemi può comportare dei costi importanti per gli imprenditori che praticano tali tipologie di pesca, pertanto, l'Unione ha previsto la possibilità di beneficiare di aiuti attraverso il FEAMPA. Per consentire, inoltre, a tutte le imbarcazioni che praticano piccola pesca, di avere il tempo di dotarsi dei nuovi strumenti, l'obbligo di localizzazione si applicherà a partire da gennaio 2028.

La piccola impresa di pesca, ad ogni modo, resta un soggetto considerato “debole” nel mercato e, proprio per far fronte a questa posizione di vulnerabilità, si ricorre a modelli di aggregazione per rendere stabile la loro presenza sul mercato, tramite Organizzazioni di produttori o Consorzi⁴⁴⁴.

In riferimento a questi ultimi, il d.m. 7 dicembre 2016 prevede la possibilità per «le imprese della “piccola pesca artigianale”, operanti nell'ambito dello stesso Compartimento Marittimo», di costituire un Consorzio di gestione al quale poi il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali affida, su base

⁴⁴² Sul punto si veda F. LEONARDI, *Appunti in tema di piccola impresa di pesca*, cit., p. 110.

⁴⁴³ Vedi infra cap. I, par. 7.

⁴⁴⁴ Cfr. F. LEONARDI, *Appunti in tema di piccola impresa di pesca*, cit., p. 115 e ss.

compartimentale, delle attività di “piccola pesca artigianale” esercitata entro le 6 miglia dalla costa (art. 2).

Le imprese di pesca interessate possono richiedere la costituzione del consorzio qualora «comprendano un numero di soci rappresentativo di almeno il 75% delle imprese che esercitano la “piccola pesca artigianale” nel Compartimento Marittimo nel cui ambito territoriale si intende costituire il Consorzio» esclusivamente con gli attrezzi sopra individuati e che, ove annoverati nella licenza di pesca, rinuncino espressamente all'utilizzo di ulteriori attrezzi. Lo statuto del Consorzio dovrà poi prevedere «a) in modo esplicito, quale obiettivo primario, la gestione e la tutela delle risorse che incidono nella fascia costiera delle 6 miglia dalla costa; b) i criteri per il finanziamento del Consorzio stesso e delle relative attività; c) lo sviluppo di strutture di supporto a terra dell'attività di produzione (mercati ittici, centri di raccolta e stoccaggio del prodotto, mezzi di trasporto ecc.); d) la promozione di iniziative di valorizzazione della qualità del pescato dei consorziati; e) la promozione della formazione e della qualificazione professionale del personale addetto alla “piccola pesca artigianale”; f) la massima collaborazione con il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali e gli Istituti di ricerca per studi e ricerche sull'ambiente marino» (art. 2).

Tra le funzioni del Consorzio individuate dal d.m. del 2016, art. 3, lo stesso è tenuto ad affidare l'incarico del monitoraggio della fascia costiera entro le 6 miglia dalla costa a un Istituto scientifico riconosciuto dal Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, al fine di ricavare dati aggiornati sulla consistenza delle risorse alieutiche che insistono in quell'area (art. 3).

Ogni anno, trasmette alla Direzione generale della pesca marittima e dell'acquacoltura, per il tramite della Capitaneria di Porto di competenza, «il programma delle attività di gestione e tutela che intende svolgere per l'anno successivo. Entro il 1° marzo di ciascun anno, il Consorzio predispone una dettagliata relazione sull'attività di gestione svolta nell'anno precedente, anche al fine di consentire un corretto monitoraggio delle misure e delle attività realizzate dal Consorzio stesso».

Il Consorzio ha facoltà, nei limiti della disciplina vigente in materia di pesca, di proporre alla Direzione Generale della pesca marittima e dell'acquacoltura del

Ministero, delle misure tecniche da applicare all'interno delle 6 miglia dalla costa nell'ambito del Compartimento marittimo di riferimento, tra queste: «a) i periodi per le catture; b) i limiti spaziali e temporali per l'utilizzo degli attrezzi consentiti; c) la regolarizzazione degli accessi alle zone di pesca; d) la previsione di ulteriori punti di sbarco rispetto a quelli esistenti; e) costituzione di aree riservate al ripopolamento; f) la possibilità di stabilire, per le specie ittiche di interesse, taglie minime maggiori di quelle previste dalla normativa vigente; g) l'adozione di misure per la riduzione delle catture accessorie e degli scarti; h) il monitoraggio delle risorse prima e dopo l'adozione delle misure; i) l'informazione e la sensibilizzazione degli operatori della filiera». Può anche proporre delle misure idonee ad assicurare la gestione razionale delle risorse, come limiti di catture per determinate specie, nonché eventuali sanzioni per i soci che abbiano violato le norme in materia.

Tali misure sono proposte al Ministero (Direzione generale della pesca marittima e dell'acquacoltura) corredate del parere scientifico dell'Istituto Scientifico designato e il Ministero, procede, qualora la valutazione sia positiva, alla loro approvazione entro 30 giorni dal ricevimento.

Tutte le misure tecniche o di gestione eventualmente approvate risultano poi obbligatorie per tutte le imprese che esercitano la pesca all'interno delle 6 miglia dalla costa nelle acque del Compartimento Marittimo di riferimento. Il coordinamento del controllo sul corretto operato dei Consorzi è poi affidato al Ministero.

Per quanto attiene, invece, alle OP, le stesse si rifanno alla disciplina prevista dal regolamento (UE) 1380/2013 relativo alla PCP e dal regolamento (UE) 1379/2013 sull'OCM dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura⁴⁴⁵.

Se da una parte, i consorzi si presentano come strumenti di tutela e salvaguardia del mare, le OP facilitano la commercializzazione e permettono alle piccole imprese di pesca che operano con modalità artigianali di strutturarsi nel mercato in modo stabile e continuativo⁴⁴⁶.

⁴⁴⁵ Vedi infra, capitolo I, par. 4.2.1.

⁴⁴⁶ Cfr. F. LEONARDI, *Appunti in tema di piccola impresa di pesca*, cit., p. 115 e ss.

4. La figura dell'acquacoltore

Come anticipato, con la legge 5 febbraio 1992, n. 102, «Norme concernenti l'attività di acquacoltura», il legislatore inizia a occuparsi della disciplina dell'impresa di acquacoltura, con un certo anticipo rispetto all'imprenditore ittico. La legge fornisce una definizione di attività di acquacoltura, per la quale «intende l'insieme delle pratiche volte alla produzione di proteine animali in ambiente acquatico mediante il controllo, parziale o totale, diretto o indiretto, del ciclo di sviluppo degli organismi acquatici» (art. 1), e per la prima volta riconosce l'acquacoltore come imprenditore agricolo: «L'attività di acquacoltura è considerata a tutti gli effetti attività imprenditoriale agricola quando i redditi che ne derivano sono prevalenti rispetto a quelli di altre attività economiche non agricole svolte dallo stesso soggetto. Sono imprenditori agricoli, ai sensi dell'articolo 2135 del codice civile, i soggetti, persone fisiche o giuridiche, singoli o associati, che esercitano l'acquacoltura e le connesse attività di prelievo sia in acque dolci sia in acque salmastre» (art. 2). Il successivo d.lgs. 266 del 2001, che individua per la prima volta una disciplina anche per l'imprenditore ittico, rimanda esattamente alla legge del 1992 per quanto attiene alla disciplina dell'acquacoltura: «Ai soggetti che svolgono attività di acquacoltura si applica la legge 5 febbraio 1992, n. 102, e successive modificazioni» (art. 2 comma 4).

Questo rinvio è stato assai criticato in dottrina. Forti dubbi erano, in particolare, legati al fatto che la norma del 1992, sottoponeva l'assimilazione dell'impresa di acquacoltura all'impresa agricola a un requisito reddituale («L'attività di acquacoltura è considerata a tutti gli effetti attività imprenditoriale agricola quando i redditi che ne derivano sono prevalenti rispetto a quelli di altre attività economiche non agricole svolte dallo stesso soggetto»). Riguardo a questo punto, tuttavia, occorre osservare che la stessa norma fa poi riferimento all'art. 2135 cc..

Il testo di quest'ultimo articolo è stato modificato dal d.lgs. n. 228 del 2001, definendo “imprenditore agricolo” colui esercita «attività dirette alla cura ed allo sviluppo di un ciclo biologico o di una fase necessaria del ciclo stesso, di carattere vegetale o animale, che utilizzano o possono utilizzare il fondo, il bosco o le acque dolci, salmastre o marine». Il “nuovo” art. 2135 cc., pertanto, prevede un criterio

c.d. agro-biologico per l'individuazione della figura dell'imprenditore agricolo, ossia «il criterio in forza del quale rientra nell'alveo dell'agrarità l'esercizio di qualsivoglia attività imprenditoriale volta alla cura e allo sviluppo di un ciclo biologico o di una fase necessaria di esso»⁴⁴⁷. Si ritiene che il requisito reddituale previsto per l'acquacoltura dovesse, a questo punto, essere a sua volta sostituito dal c.d. criterio agro-biologico. La l. 5 febbraio 1992, n. 102, chiaramente incompatibile con il nuovo dettato dell'art. 2135 cc., risultava implicitamente abrogata dal d.lgs. n. 228 del 2001⁴⁴⁸.

Con il d.lgs. n. 154 del 2004, il riferimento alla l. 102 del 1992 in relazione all'acquacoltura viene poi definitivamente eliminato.

Se, tuttavia, fino al 2004 l'impresa di acquacoltura risultava distinta dall'impresa ittica, il quadro sembra mutare con l'emanazione del d.lgs 4 del 2012. Andando con ordine, il d.lgs 4 del 2012 dedica un intero articolo all'acquacoltura, fornendone, in primo luogo, la definizione «fermo restando quanto previsto dall'articolo 2135 del codice civile, l'acquacoltura è l'attività economica organizzata, esercitata professionalmente, diretta all'allevamento o alla coltura di organismi acquatici attraverso la cura e lo sviluppo di un ciclo biologico o di una fase necessaria del ciclo stesso, di carattere vegetale o animale, in acque dolci, salmastre o marine» (art. 3, comma 1). Lo stesso articolo poi prosegue individuando le attività connesse all'acquacoltura, che sono poste in essere dal medesimo acquacoltore, e che riguardano la «a) manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione, promozione e valorizzazione che abbiano ad oggetto prodotti ottenuti prevalentemente dalle attività di cui al comma 1; b) fornitura di beni o servizi mediante l'utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività di acquacoltura esercitata,

⁴⁴⁷ S. BOLOGNINI, *L'imprenditore ittico nell'ordinamento giuridico italiano: tempo di bilanci?*, cit. p. 98.

⁴⁴⁸ Sul punto si vedano S. BOLOGNINI, *L'imprenditore ittico nell'ordinamento giuridico italiano: tempo di bilanci?*, cit. p. 98; F. BRUNO, *L'imprenditore ittico tra agrarietà e specialità dello Statuto*, cit., p. 132, il quale sottolinea che in mancanza di un'abrogazione espressa da parte del legislatore, l'art. 15 delle preleggi precisa che vi è abrogazione tacita per incompatibilità tra le nuove disposizioni e le precedenti o perché la nuova legge regola l'intera materia regolata dalla legge anteriore»[...] la legge n. 102 del 1992, che disciplinava l'attività di allevamento di pesci, era già da considerarsi implicitamente abrogata ai sensi dell'art. 15 delle preleggi, ultimo inciso perché il decreto di orientamento agricoltura disciplina nella sua interezza qualsiasi tipo di allevamento, anche quello di pesci. Sicché, il riferimento dell'art. 2, comma 4°, decreto pesca poteva essere letto come un rinvio all'attuale norma in tema di acquacoltura, cioè l'art. 2135 cc.

ivi comprese le attività di ospitalità, ricreative, didattiche e culturali, finalizzate alla corretta fruizione degli ecosistemi acquatici e vallivi e delle risorse dell'acquacoltura, nonché alla valorizzazione degli aspetti socio-culturali delle imprese di acquacoltura, esercitate da imprenditori, singoli o associati, attraverso l'utilizzo della propria abitazione o di struttura nella disponibilità dell'imprenditore stesso; c) l'attuazione di interventi di gestione attiva, finalizzati alla valorizzazione produttiva, all'uso sostenibile degli ecosistemi acquatici ed alla tutela dell'ambiente costiero» (art. 2, comma 2).

La novità introdotta dal d.lgs. 4 del 2012 che, tuttavia, ha maggiormente sollevato dubbi in dottrina, ha riguardato la disposizione prevista nell'ambito dell'art. 4 – che riporta la disciplina sull'imprenditore ittico – e che ha previsto che si consideri «altresì imprenditore ittico l'acquacoltore che esercita in forma singola o associata l'attività di cui all'articolo 3» (art. 4, comma 3).

Se, dunque, fino alla normativa del 2004, l'acquacoltore era pacificamente considerato imprenditore agricolo, con il d.lgs. del 2012 diventa un imprenditore ittico. Vien da sé che tale norma ha sollevato numerosi dubbi sull'effettiva qualifica dell'acquacoltore.

Da una parte, infatti, nell'art. 3 del d.lgs. del 2012 resta il rinvio all'art. 2135 cc., il che farebbe pensare che l'acquacoltore sia ancora da considerarsi un imprenditore agricolo. Al tempo stesso, ai sensi dell'art. 4 comma 3 l'acquacoltore rientra nella figura dell'imprenditore ittico, per il quale è tuttavia sottolineato in apertura «Ai fini del presente decreto», un *incipit* non del tutto chiaro, che potrebbe far intendere che l'acquacoltore debba sottostare alle norme dell'imprenditore ittico soltanto in relazione a quanto previsto nel d.lgs. 4 del 2012, oppure, secondo un'altra ipotesi che per “fini” «si potrebbero anche intendere gli scopi di politica economica sottesi alle scelte del legislatore sull'attività ittica»⁴⁴⁹.

⁴⁴⁹ Secondo quanto riportato da F. BRUNO, *L'imprenditore ittico tra agrarietà e specialità dello Statuto*, cit., pp. 146-147, «il processo in atto sembrerebbe essere quello di effettuare un “transito” (e forse questo è solo un primo timido segnale dell'operazione) dell'acquacoltore dall'imprenditore agricolo a quello ittico, nella logica di rafforzare e rendere indipendente quest'ultimo come una sorta di terzo genere rispetto alla dicotomia impresa commerciale e impresa agricola (e per noi, si ripete, si tratta di un errore sistematico e strategico). Primo segnale che però è stato timido (e tecnicamente non corretto): timidezza probabilmente dovuta alle normative specifiche agrarie utilizzabili dall'acquacoltore solo se considerato un imprenditore agricolo»; sulla ipotesi del *tertium genus* di impresa P. MASI, *Impresa ittica e attività connesse*, cit., p. 422, afferma che «nasce il dubbio se pesca ed acquacoltura identifichino in senso forte un *tertium genus* di impresa rispetto a quelle

Ad ogni modo, la dottrina, per cercare di venire a capo di questo complesso quadro normativo e cercare di comprendere quale sia l'effettiva qualificazione giuridica dell'acquacoltore alla luce del nuovo decreto, ha tentato una ricostruzione della volontà del legislatore partendo dai processi formativi⁴⁵⁰.

Sembra, in questo senso, che l'acquacoltore possa continuare a essere considerato un imprenditore agricolo ai sensi del 2135 cc., ma che allo stesso tempo, poiché le caratteristiche dell'acquacoltura sono in parte assimilabili a quelle dell'attività di pesca, il legislatore abbia voluto inserire la norma di cui al comma 3 dell'art. 4 «ai fini del presente decreto, si considera altresì imprenditore ittico l'acquacoltore», che letta insieme a quella di cui al comma 4, per cui «fatte salve le più favorevoli disposizioni di legge di settore, all'imprenditore ittico si applicano le disposizioni previste per l'imprenditore agricolo», si ritiene che consenta di applicare anche all'acquacoltore le «più favorevoli disposizioni di legge di settore».

Per quanto si possa, tramite questo ragionamento, giungere a questa conclusione, è chiaro che l'attuale struttura della norma appaia estremamente complessa, comportando un lavoro assai impegnativo a livello interpretativo.

5. Sistema sanzionatorio

Nei precedenti capitoli, c'è stato ampiamente modo di guardare alla normativa dell'Unione europea in materia di controllo della pesca e di sanzioni applicate in caso di violazione delle norme della PCP e per contrastare le attività di pesca IUU. L'Unione, nell'ambito della PCP, ha elaborato un sistema di controllo della pesca

agricola e commerciale, e se la potenziale titolarità da parte dell'imprenditore ittico di imprese di pesca o di acquacoltura dia vita ad una articolazione significativa in (*sub*-)modelli separati ed alternativi, o invece sia funzionale solamente alla possibilità di specificazione di talune regole rispetto ad una base comune.

⁴⁵⁰ F. BRUNO, *L'imprenditore ittico tra agrarietà e specialità dello Statuto*, cit., pp. 145-146, riporta quanto previsto dalla relazione illustrativa al decreto, secondo la quale «l'Amministrazione ha rilevato che l'acquacoltura è ricompresa a tutti gli effetti tra le attività agricole di cui all'art. 2135 cod. civ., e che pertanto esula dall'ambito di applicazione della delega una modifica del codice civile nella parte in cui disciplina le attività agricole. Tuttavia, in considerazione del fatto che le caratteristiche dell'acquacoltura sono per alcuni aspetti assimilabili a quelle dell'attività di pesca ed inoltre la normativa nazionale e comunitaria di riferimento associa per alcuni profili la disciplina dell'art. 2135 cod. civ., si considera l'acquacoltore un imprenditore ittico per le finalità di cui al medesimo intervento regolatorio».

sul quale è più volte intervenuta per cercare di raggiungere un alto livello di efficacia delle misure di controllo.

L'origine della normativa sul controllo delle attività di pesca nell'Unione è riconducibile alla prima metà degli anni '80, ma gli interventi che hanno consentito di raggiungere un sistema sempre più completo e armonizzato si inquadrano a partire dagli anni 2000 in poi. Ad oggi, è possibile dire che il sistema dell'Unione sia composto dal regolamento (CE) 1005/2008 che istituisce un regime comunitario per prevenire, scoraggiare ed eliminare la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata, il regolamento (CE) 1224/2009 che istituisce un regime di controllo comunitario per garantire il rispetto delle norme della politica comune della pesca e il regolamento (CE) 768/2005, che istituisce un'Agenzia europea di controllo della pesca (EFCA), il regolamento (UE) 2403/2017 relativo alla gestione sostenibile delle flotte da pesca esterne (SMEF) e dalle modifiche apportate, da ultimo, dal regolamento (UE) 2842/2023 ⁴⁵¹.

L'Italia, in qualità di stato membro dell'Unione, è tenuta all'attuazione delle norme previste dal sistema di controllo dell'Unione e, considerando quanto previsto dall'art. 89 del regolamento (CE) 1224/2009, come modificato dal reg. (UE) 2842/2023, in conformità con il diritto interno e con le disposizioni del regolamento in questione «gli Stati membri stabiliscono norme in materia di misure e sanzioni nei confronti della persona fisica che ha commesso l'infrazione alle norme della politica comune della pesca o della persona giuridica che ne è ritenuta responsabile». Gli Stati membri sono tenuti ad applicare, nei confronti di coloro ritenuti responsabili di aver commesso una violazione delle norme della PCP, sanzioni amministrative effettive, proporzionate e dissuasive e possono imporre, in aggiunta o in alternativa, sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive (art. 89 bis)⁴⁵².

L'Italia, tuttavia, ha mostrato non poche difficoltà ad adeguarsi alla disciplina in materia di controlli dell'Unione. A partire dal 2004 vi è stato un primo tentativo di adattare la normativa interna agli obblighi dell'Unione, con l'emanazione del d. lgs. 153 del 2004 volto a delineare un quadro normativo che includesse anche un

⁴⁵¹ Vedi *infra* cap. I par. 7.

⁴⁵² Vedi *infra* par. 7.3.

sistema di controllo nei confronti delle attività svolte dall'imprenditore ittico. La norma, in particolare, riguardava «la razionalizzazione della disciplina e del sistema dei controlli sulla pesca marittima svolta dagli imprenditori ittici, dai pescatori e dagli altri soggetti per i quali è responsabile, direttamente e unitariamente, lo Stato italiano secondo le pertinenti norme comunitarie ed internazionali» (art. 1). Per tentare di conformarsi quanto più possibile alla normativa europea, e ai principi di sostenibilità sempre più presenti nell'ambito della Politica Comune, il legislatore italiano sottolineava come la razionalizzazione del sistema pesca fosse ispirata, altresì, «ai principi di sviluppo sostenibile e di pesca responsabile al fine di coniugare le attività economiche di settore con la tutela degli eco-sistemi».

Il d.lgs. del 2004 prevedeva un esplicito rimando alle norme comunitarie in tema di divieto «di sbarco, trasporto, trasbordo e commercializzazione di esemplari di specie ittiche al di sotto della taglia minima prevista dai regolamenti comunitari» specificando come non fosse «sanzionabile la cattura accidentale o accessoria di tali esemplari, realizzata con attrezzi conformi alle norme comunitarie e autorizzati dalla licenza di pesca» (art. 6, comma 1) e prevedeva una sanzione in caso di commercializzazione degli esemplari sotto taglia, consistente nella sospensione dell'esercizio commerciale da cinque a dieci giorni (art. 6 comma 2).

Prevedeva che l'armatore fosse solidalmente e civilmente responsabile con il comandante della nave da pesca per le sanzioni amministrative pecuniarie inflitte ai propri ausiliari e dipendenti per illeciti commessi nell'esercizio della pesca marittima (art 8) e disponeva che l'attività amministrativa legata alla vigilanza e al controllo sulla pesca fosse esercitata dal Ministero delle politiche agricole e forestali avvalendosi del Corpo delle capitanerie di porto, e dalle regioni, province e comuni (art. 7)⁴⁵³.

Per il resto, la normativa faceva riferimento al Decreto del Presidente della Repubblica 2 ottobre 1968, n. 1639, Regolamento per l'esecuzione della legge 14 luglio 1965, n. 963, concernente la disciplina della pesca marittima.

Il quadro normativo italiano in materia di controllo e sanzioni, tuttavia, appariva estremamente lacunoso. Tale percezione si amplificò ancor di più in seguito alla

⁴⁵³ Il controllo pesca era già stato attribuito al Corpo delle Capitanerie di Porto a partire dalla legge n. 963 del 1965

condanna dell'Italia da parte della Corte di Giustizia dell'Unione per inadempimento degli obblighi comunitari⁴⁵⁴, e soprattutto in seguito all'emanazione dei regolamenti dell'Unione europea del 2008 e del 2009, sul controllo della pesca e sul contrasto alla pesca IUU.

Con il d.lgs. 4 del 2012, così, il legislatore italiano è intervenuto anche sul tema dei controlli e delle sanzioni, abrogando le disposizioni di cui al precedente d.lgs. 153 del 2004 e in seguito modificato dagli articoli 39 e 40 del d.lgs. 154 del 2016.

Il d.lgs. del 2012, in effetti, dedica l'intero capo II alla disciplina del sistema sanzionatorio, nei confronti del quale sono stati, tuttavia, sollevati diversi dubbi⁴⁵⁵. Di seguito si procederà a un'analisi della normativa attualmente vigente, tenendo a mente, tuttavia, che la stessa si basa ancora sull'attuazione delle disposizioni precedenti all'entrata in vigore del regolamento (UE) 2842/2023, il quale, come è stato possibile osservare nei precedenti capitoli, ha apportato numerose modifiche al regime di controllo dell'Unione europea.

In primo luogo, il sistema distingue tra contravvenzioni, con relative pene principali e accessorie, e illeciti amministrativi, con sanzioni amministrative principali e accessorie.

L'art. 7, si occupa di elencare le contravvenzioni, ossia le uniche sette violazioni punite attraverso sanzioni penali⁴⁵⁶. Occorre, tuttavia, evidenziare che non tutte le contravvenzioni di cui all'art. 7 includono infrazioni gravi ai sensi della normativa

⁴⁵⁴ Corte Di Giustizia, Sez. VII, 29/10/2009, Causa C-249/08. L'Italia fu condannata per non aver adempiuto in maniera adeguata agli obblighi di controllo, ispezione e sorveglianza, sul proprio territorio e nelle acque marittime soggette alla propria sovranità, per quanto attiene al rispetto delle disposizioni che disciplinano la detenzione a bordo e l'impiego delle reti da posta derivanti. Per un approfondimento sia consentito rimandare a I. TANI, *L'adattamento del diritto italiano agli obblighi sanzionatori in materia di pesca illegale: un'analisi della prassi recente*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 2020, pp. 567 e ss.

⁴⁵⁵ Si veda, per esempio, D. MAINENTI, *Sistema sanzionatorio italiano di contrasto alla pesca illegale. Inefficienze del sistema normativo*, in *LEXAMBIENTE.it*, 2021, <https://lexambiente.it/index.php/materie/ambiente-in-genere/dottrina/188/ambiente-in-genere-sistema-sanzionatorio-italiano-di-contrasto-alla-pesca-illegale-inefficienze-del-sistema-normativo#sdfootnote1sym>.

⁴⁵⁶ Le pene principali previste dall'art. 8 del d.lgs. 4 del 2012 prevedono che «1. Chiunque viola i divieti di cui all'articolo 7, comma 1, lettere a), b), c), d) ed e), è punito, salvo che il fatto costituisca più grave reato, con l'arresto da due mesi a due anni o con l'ammenda da 2.000 euro a 12.000 euro. 2. Chiunque viola i divieti di cui all'articolo 7, comma 1, lettere f) e g), è punito, salvo che il fatto costituisca più grave reato, a querela della persona offesa, con l'arresto da un mese a un anno o con l'ammenda da 1.000 euro a 6.000 euro.»

dell'Unione europea; soltanto, infatti, le lettere a) ed e) del primo comma sono considerate tali⁴⁵⁷.

La norma prevede il divieto di «a) pescare, detenere, trasbordare, sbarcare, trasportare e commercializzare le specie di cui sia vietata la cattura in qualunque stadio di crescita, in violazione della normativa vigente». Tale divieto è escluso nei casi in cui la pesca sia svolta per finalità scientifiche «nonché le altre attività espressamente autorizzate ai sensi delle normative internazionale, europea e nazionale vigenti» mantenendo comunque fermo il divieto di commercializzazione di tali specie che possono essere detenute e trasportate per soli fini scientifici (art. 7, comma 3).

Tra le altre le altre violazioni rientrano il divieto di: «b) danneggiare le risorse biologiche delle acque marine con l'uso di materie esplodenti, dell'energia elettrica o di sostanze tossiche atte ad intorpidire, stordire o uccidere i pesci e gli altri organismi acquatici; c) raccogliere, trasportare o mettere in commercio pesci ed altri organismi acquatici intorpiditi, storditi o uccisi con le modalità di cui alla lettera b); d) pescare in acque sottoposte alla sovranità di altri Stati, salvo che nelle zone, nei tempi e nei modi previsti dagli accordi internazionali, ovvero sulla base delle autorizzazioni rilasciate dagli Stati interessati. Allo stesso divieto sono sottoposte le unità non battenti bandiera italiana che pescano nelle acque sottoposte alla sovranità della Repubblica italiana; e) esercitare la pesca in acque sottoposte alla competenza di un'organizzazione regionale per la pesca, violandone le misure di conservazione o gestione e senza avere la bandiera di uno degli Stati membri di detta organizzazione; f) sottrarre od asportare gli organismi acquatici oggetto dell'altrui attività di pesca, esercitata mediante attrezzi o strumenti fissi o mobili, sia quando il fatto si commetta con azione diretta su tali attrezzi o strumenti, sia esercitando la pesca con violazione delle distanze di rispetto stabilite dalla normativa vigente; g) sottrarre od asportare gli organismi acquatici che si trovano in spazi acquei sottratti al libero uso e riservati agli stabilimenti di pesca e di acquacoltura e comunque detenere, trasportare e fare commercio dei detti organismi».

⁴⁵⁷ Per un approfondimento riguardo a questo punto si rimanda a I. TANI, *L'adattamento del diritto italiano agli obblighi sanzionatori in materia di pesca illegale*, cit., pp. 578 e ss.

Per dare attuazione all'obbligo di sbarco introdotto con il regolamento (UE) 1380/2013, tra le modifiche apportate dal d.lgs. 154 del 2016, rientra anche l'eliminazione del "vecchio" secondo comma che prevedeva che «In caso di cattura accessoria o accidentale di esemplari di dimensioni inferiori alla taglia minima questi devono essere rigettati in mare».

Al di là dei casi sopra elencati per i quali è prevista una sanzione penale, il d.lgs. 4 del 2012 all'art. 10 prevede poi soltanto illeciti amministrativi. Tra questi, rientrano anche alcune infrazioni gravi ai sensi della PCP che, pertanto, non sono punite con sanzioni penali all'interno dell'ordinamento interno, bensì con illeciti amministrativi [si tratta, in particolare, degli illeciti amministrativi previsti dall'art. 10, comma 1, lettere a), b), d), g), h), n), o), p), q), r), s), t) ed aa), e quelli previsti dal medesimo articolo, secondo comma, lettere a) e b)]. Alla luce di questo quadro è possibile affermare che, almeno per quanto riguarda la normativa dell'Unione precedente al regolamento (UE) 2842/2023, l'Italia avesse trasposto le categorie di infrazioni gravi previste dal regolamento del 2008 sulla pesca IUU agli artt. 3 e 42, par. 1, mentre, invece, aveva trasposto soltanto in parte le categorie previste dall'art. 90 del regolamento (UE) 1224/2009⁴⁵⁸.

La normativa italiana, inoltre, non ha messo a disposizione delle autorità di esecuzione tutte le norme riguardanti le misure immediate di esecuzione di cui all'art. 43, par. 1 del regolamento del 2008 sulla pesca IUU per le violazioni gravi della PCP. Non c'è una applicazione immediata della misura subito dopo l'infrazione, ossia quando la persona è sospettata di aver commesso l'infrazione stessa o è coinvolta nell'atto di commettere una violazione grave. La mancanza di tali misure, come anche il fatto che gran parte delle infrazioni gravi siano punite con sanzioni amministrative e non penali, porta a delle incertezze riguardo alla efficacia deterrente del sistema sanzionatorio italiano⁴⁵⁹.

⁴⁵⁸ Per esempio, la prima categoria dell'art. 90, che fa riferimento alla «a) mancata trasmissione di una dichiarazione di sbarco o di una nota di vendita quando lo sbarco della cattura ha avuto luogo nel porto di un paese terzo», non è stata trasposta né come contravvenzione, né come illecito amministrativo, sul punto I. TANI, *L'adattamento del diritto italiano agli obblighi sanzionatori in materia di pesca illegale*, cit., pp. 575-576.

⁴⁵⁹ In questo senso D. MAINENTI, *Sistema sanzionatorio italiano di contrasto alla pesca illegale. Inefficienze del sistema normativo*, cit., p. 2.

In precedenza, è stato possibile parlare del sistema a punti per le infrazioni gravi ideato dall'Unione europea⁴⁶⁰. Questo è stato attuato nell'ordinamento interno tramite l'art. 14, il quale prevede l'istituzione di un sistema a punti per le infrazioni gravi di cui all'articolo 92 del regolamento (CE) n. 1224/2009 del Consiglio, del 20 novembre 2009, ed agli articoli 125 e seguenti del regolamento (UE) n. 404/2011 della Commissione, dell'8 aprile 2011. La norma prevede che in presenza dell'infrazione grave sia assegnato un numero di punti alla licenza di pesca, e che, laddove si giunga all'«assegnazione di un numero totale di punti pari o superiore a 18» è prevista «la sospensione della licenza di pesca per un periodo di due mesi; se il numero totale di punti è pari o superiore a 36, la licenza di pesca è sospesa per un periodo di quattro mesi; se il numero totale di punti è pari o superiore a 54, la licenza di pesca è sospesa per un periodo di otto mesi; se il numero totale di punti è pari o superiore a 72, la licenza di pesca è sospesa per un periodo di un anno» (art. 16 comma 1). Superati, poi, i 90 punti è prevista la revoca definitiva della licenza di pesca.

La norma prevede anche un sistema di cancellazione dei punti assegnati. Sono infatti previsti dei casi in cui, qualora siano già stati assegnati almeno due punti, è possibile procedere alla cancellazione se: «a) il peschereccio utilizzato per commettere l'infrazione per cui sono stati assegnati i punti utilizzi in seguito il sistema di controllo dei pescherecci «vessel monitoring system» - VMS o proceda alla registrazione e alla trasmissione elettronica dei dati del giornale di pesca, della dichiarazione di trasbordo e della dichiarazione di sbarco senza essere legalmente obbligato all'uso di tali tecnologie». Anche questo profilo è probabile che necessiti di un aggiornamento, considerando che il regolamento (UE) 2842/2023 prevede, ormai, l'obbligatorietà del sistema di VMS e della trasmissione elettronica dei dati del giornale di bordo. Sono poi previsti ulteriori casi di cancellazione, ad esempio se: «b) il titolare della licenza di pesca si offra volontariamente, dopo l'assegnazione dei punti, per partecipare a una campagna scientifica per il miglioramento della selettività degli attrezzi da pesca, o; c) il titolare della licenza di pesca sia membro di un'organizzazione di produttori e accetti un piano di pesca adottato dall'organizzazione di produttori nell'anno successivo all'assegnazione dei punti che

⁴⁶⁰ Vedi *infra* cap. I par. 7.3.

comporti una riduzione del 10 per cento delle possibilità di pesca per il titolare della licenza di pesca, o; d) il titolare della licenza di pesca partecipi a una attività di pesca che rientri in un programma di etichettatura ecologica destinato a certificare e promuovere etichette per i prodotti provenienti da una corretta gestione della pesca marittima e focalizzato su temi correlati all'utilizzo sostenibile delle risorse della pesca» (art. 18).

È poi previsto un sistema di punti per infrazioni gravi per il comandante della nave, che comporta l'applicazione di sanzioni che implicano il divieto di svolgere le funzioni di comandante per periodi di varia durata a seconda del numero di punti assegnato (artt. 19-20). La norma indica, infine, quali sono le autorità preposte alla vigilanza e al controllo delle attività di pesca. Il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali - Direzione generale della pesca marittima e dell'acquacoltura, si occupa di coordinare le attività di controllo e, per le funzioni di cui all'articolo 5 del regolamento (CE) n. 1224/2009⁴⁶¹, si avvale del Corpo delle capitanerie di porto, quale Centro di controllo nazionale della pesca. Inoltre «l'attività di controllo sulla pesca, sul commercio e sulla somministrazione dei prodotti di essa, nonché l'accertamento delle infrazioni sono affidati, sotto la direzione dei comandanti delle Capitanerie di Porto, al personale civile e militare dell'Autorità marittima centrale e periferica, alle Guardie di finanza, ai Carabinieri, agli Agenti di pubblica sicurezza ed agli agenti giurati» (art. 22).

È chiaro che la normativa, alla luce delle novità introdotte dal regolamento (UE) 2842/2023, risulta obsoleta e necessita dell'intervento del legislatore interno. Tra le novità previste, ma soltanto a titolo esemplificativo, si ricordano in particolare le modifiche apportate al sistema di sanzioni per riuscire a rispondere a una maggiore armonizzazione a livello dell'Unione. La lista di infrazioni gravi a livello dell'Unione è stata ampliata, così da avere una maggiore uniformità delle stesse tra i vari Stati membri. Viene da sé che anche l'elenco di infrazioni previste nel d.lgs. 4 del 2012 dovrà essere aggiornato. Si ricorda, inoltre, che l'art. 7 del regolamento

⁴⁶¹ «In ogni Stato membro vi è un'unica autorità competente che coordina le attività di controllo di tutte le autorità di controllo nazionali. Tale autorità è inoltre incaricata di coordinare la raccolta, il trattamento e la certificazione dei dati sulle attività di pesca e notifica questi dati alla Commissione, all'Agenzia comunitaria di controllo della pesca istituita dal regolamento (CE) n. 768/2005 del Consiglio, agli altri Stati membri e, se necessario, ai paesi terzi, con cui collabora ed a cui assicura che siano trasmesse le informazioni».

(UE) 2842/2023 ha individuato i tempi per l'entrata in vigore e l'applicazione delle nuove norme, per consentire agli Stati membri di avere il tempo di procedere all'attuazione. Le modifiche al regolamento (CE) 1224/2009, comprese, dunque, le modifiche all'elenco delle infrazioni gravi, per esempio, si applicheranno a decorrere dal 10 gennaio 2026.

CAPITOLO IV

PESCA E ACQUACOLTURA IN ALBANIA

Sommario: 1. Premessa – 2. I dati del settore della pesca e dell’acquacoltura in Albania – 3. L’evoluzione della normativa albanese in materia di pesca e acquacoltura – 4. Il quadro normativo attuale in materia di pesca – 5. L’acquacoltura – 6. Sistema di controllo e sanzioni – 7. Profili conclusivi

1. Premessa

Durante il vertice del Consiglio europeo di Salonicco del giugno 2003⁴⁶², l'Albania – insieme ad altri paesi dei Balcani occidentali – è stata identificata come potenziale candidato all'adesione all'UE.

Il 28 aprile 2009 il paese ha presentato domanda di adesione all’Unione, a seguito della quale, la Commissione, il 9 novembre 2010, ha formulato un parere, riportando come l’Albania avrebbe potuto adempiere agli obblighi che l’adesione comporta nella maggior parte dei settori dell’*acquis*, a medio termine, a condizione, tuttavia, di portare avanti il processo di allineamento e di impegnarsi costantemente per garantire l’attuazione e l’applicazione delle leggi. In questo senso, l’Unione ha rivolto particolare attenzione ai seguenti settori: «libera circolazione delle merci, legge sulla proprietà intellettuale, società dell’informazione e media, agricoltura e sviluppo rurale, sicurezza alimentare, politica veterinaria e fitosanitaria, pesca, politica dei trasporti, politica sociale e occupazione, politica regionale e

⁴⁶² C/03/163 Thessaloniki, 21 June 2003, 10229/03 (Presse 163) Eu-Western Balkans Summit Thessaloniki, 21 June 2003 Declaration.
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/pres_03_163/PRES_03_163_EN.pdf

coordinamento degli strumenti strutturali, sistema giudiziario e diritti fondamentali, giustizia, libertà e sicurezza e controllo finanziario»⁴⁶³.

Nel giugno 2014, in seguito alla raccomandazione della Commissione di concedere all'Albania lo *status* di paese candidato all'adesione all'Unione europea, il Consiglio dell'Unione ha formulato le conclusioni in merito alla questione⁴⁶⁴. A seguito di tali conclusioni all'Albania è stato concesso lo *status*.

Nell'aprile 2018, in considerazione dei progressi compiuti dall'Albania negli ultimi anni, la Commissione ha raccomandato, tramite Comunicazione, che il Consiglio decidesse l'avvio dei negoziati di adesione⁴⁶⁵. Il Consiglio, così, nel giugno del 2018 ha formulato le sue conclusioni positive, riconoscendo i progressi dell'Albania, soprattutto nell'ambito delle riforme sulla pubblica amministrazione, sul sistema giudiziario, lotta alla corruzione, lotta alla criminalità organizzata e protezione dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze e i diritti di proprietà⁴⁶⁶.

In seguito alla conferenza dei ministri degli Affari europei tenutasi il 24 marzo 2020, sono stati ufficialmente aperti i negoziati di adesione, con le conclusioni del Consiglio del 25 marzo 2020⁴⁶⁷.

Nel processo di adesione all'UE, l'Albania deve allineare ulteriormente la propria normativa sulla pesca alla Politica Comune della pesca e garantire una gestione coerente delle attività di pesca e acquacoltura, al fine di ottenere maggiori benefici economici, sociali e occupazionali. L'obiettivo della gestione è quello promuovere una pesca sostenibile e, in generale, di aumentare il contributo del

⁴⁶³ Comunicazione Della Commissione Al Parlamento Europeo E Al Consiglio, *Parere Della Commissione Sulla Domanda Di Adesione Dell'albania All'unione Europea*, {Sec(2010) 1335 Definitivo}, Com(2010) 680 Definitivo

⁴⁶⁴ Consiglio dell'Unione europea, 24 giugno 2014 (or. en) 11281/14 coweb 71 elarg 74 allargamento e processo di stabilizzazione e di associazione conclusioni del consiglio sull'albania; <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/st-11281-2014-init/it/pdf>.

⁴⁶⁵ Comunicazione della commissione al parlamento europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni comunicazione 2018 sulla politica di allargamento dell'ue, com(2018) 450 final

⁴⁶⁶ Consiglio dell'unione europea, 10555/18 elarg 41 coweb 102 n. Doc. Prec.: 10374/18, oggetto: allargamento e processo di stabilizzazione e di associazione – Conclusioni del Consiglio, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10555-2018-INIT/it/pdf>

⁴⁶⁷ Consiglio dell'Unione europea, Allargamento E Processo Di Stabilizzazione E Di Associazione, Repubblica di Macedonia del Nord e Repubblica d'Albania, Conclusioni del Consiglio, COM(2020) 57 def. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7002-2020-INIT/it/pdf>

settore della pesca allo sviluppo economico dell'Albania, migliorando la gestione e la tutela delle risorse ittiche in linea con la Politica Comune della Pesca dell'UE⁴⁶⁸.

Nel presente capitolo ci sarà modo di guardare all'evoluzione della normativa dell'Albania in materia di pesca e acquacoltura e di effettuare una breve analisi dell'attuale quadro normativo per osservare gli sviluppi in termini di armonizzazione della normativa e in termini di raggiungimento di un quadro idoneo a perseguire gli obiettivi di sostenibilità che l'Unione si prefigge, soprattutto a seguito della riforma della PCP del 2013.

2. I dati del settore della pesca e dell'acquacoltura in Albania

Prima di procedere all'esame della normativa, sembra opportuno volgere lo sguardo ad alcuni dati che aiutano a comprendere la portata del settore della pesca e del settore dell'acquacoltura in Albania e gli sviluppi di questi settori negli ultimi anni.

Secondo i dati più recenti sulla pesca, che risalgono al 2024, la quantità di pesce pescato di tutte le categorie ittiche è stata di 16.452 tonnellate, con una diminuzione del 14,9% rispetto all'anno precedente. Di queste, in particolare, si conta il 43,6% per il settore dell'acquacoltura, il 27,4% per la pesca nelle acque interne e il 23,5% per la pesca marina. Nello stesso anno, la flotta albanese ha contato 833 imbarcazioni autorizzate all'attività di pesca⁴⁶⁹.

L'attività di pesca si svolge lungo tutti i 380 km di costa dell'Albania, comprese le acque territoriali (12 miglia dalle linee di base). Le attività, tuttavia, si

⁴⁶⁸ FAO. 2025. Fishery and Aquaculture Country Profiles. Albania, 2018. Country Profile Fact Sheets. In: *Fisheries and Aquaculture*. Updated Oct 29, 2020 [Cited Thursday, August 28th 2025]. <https://www.fao.org/fishery/en/facp/ALB?lang=en>

⁴⁶⁹ Fishery Statistics, 2024, <https://www.instat.gov.al/en/themes/agriculture-and-fishery/fishery/publication/2025/fishery-statistics-2024/>; Le statistiche sulla pesca per il 2024 si basano su informazioni raccolte dal Ministero dell'Agricoltura e dello Sviluppo rurale. La raccolta, l'elaborazione e la pubblicazione dei dati si basano sulla legislazione nazionale, oltre che su sull'applicazione di classificazioni e definizioni in base ai regolamenti dell'Unione Europea, ossia Law No.17/2018 on "Official Statistics", Law No. 30/2022 "On the approval of the Official Statistics National Program 2022 - 2026"; Regulation (EC) No. 216/2009 on "Catch statistics by Member States fishing in certain areas other than those of the North Atlantic"; Regulation (EC) No. 762/2008 on "Aquaculture Statistics"

concentrano principalmente sulla piattaforma continentale, che si estende fino a 25 miglia sul versante adriatico a nord, ma solo a 2-4 miglia sul versante del Mar Ionio. La pesca marina si divide in pesca commerciale professionale e pesca artigianale. Circa il 40% delle imbarcazioni della flotta è costituito da piccole imbarcazioni di lunghezza inferiore ai 6 metri. La flotta commerciale con imbarcazioni di lunghezza superiore a 12 metri rappresenta circa il 43%. I pescherecci che si avvalgono di pesca a strascico sono le principali imbarcazioni da pesca e hanno generalmente più di 35 anni. Questi pescherecci risalgono all'epoca in cui l'Albania catturava principalmente pesce demersale per l'esportazione di pesce fresco verso l'Unione europea (e principalmente l'Italia). Per quanto attiene alle acque interne, in Albania ci sono 247 laghi naturali con una superficie totale di 1 210 km² e otto lagune principali con una superficie totale di 10 000 ettari. La produzione della pesca nelle acque interne è, pertanto, importante, quasi al pari di quella marina. Infine, per quanto riguarda la produzione dell'acquacoltura albanese, questa si aggira intorno alle 4.400 tonnellate, la maggior parte delle quali è costituita da specie ittiche marine, mentre il resto della produzione è costituito da specie ittiche di acque interne⁴⁷⁰.

Le principali destinazioni delle esportazioni albanesi sono l'Italia (80% del volume totale), seguita dalla Grecia (14%) e dalla Macedonia (2,5%). L'Albania non esporta prodotti dell'acquacoltura, ad eccezione di alcuni molluschi trasformati (marinati) e non è autorizzata a esportare bivalvi vivi nel mercato dell'UE. Le importazioni si concentrano su acciughe salate, gamberi congelati, sardine in scatola e tonno in scatola. Buona parte delle importazioni di acciughe salate è destinata all'industria di trasformazione, dove viene inscatolata ed esportata. Il prodotto principale tra le esportazioni sono infatti le acciughe in scatola. Il valore delle importazioni è di circa 75 milioni di dollari, mentre le esportazioni sono di circa 94 milioni di dollari. Le esportazioni sono quindi leggermente superiori alle importazioni, soprattutto grazie all'industria di trasformazione delle acciughe salate⁴⁷¹.

⁴⁷⁰ FAO. 2025. Fishery and Aquaculture Country Profiles. Albania, 2018. Country Profile Fact Sheets. In: *Fisheries and Aquaculture*. Updated Oct 29, 2020 [Cited Thursday, August 28th 2025]. <https://www.fao.org/fishery/en/facp/ALB?lang=en>

⁴⁷¹ Ibid.

I consumatori albanesi, tradizionalmente, preferiscono i prodotti a base di carne e pollame, mentre il pesce è consumato in misura limitata. Si stima, inoltre, che circa il 30% della popolazione albanese preferisca i prodotti dell'acquacoltura. In generale, i prezzi delle specie ittiche interne (carpe) sono inferiori a quelli delle specie marine. La trota d'allevamento viene venduta solo sul mercato interno, mentre il pesce marino viene esportato principalmente nel mercato dell'UE e nei Paesi balcanici. Negli ultimi anni, il consumo medio nazionale di pesce e frutti di mare da parte delle famiglie ha oscillato con una tendenza a diminuire, ma è rimasto basso a circa 3,5-5,5 kg *pro capite* all'anno.

Per quanto attiene all'occupazione, la pesca marina dà lavoro a 1.840 persone. Circa 1000 persone sono direttamente impegnate nella pesca in acque interne, mentre il settore dell'acquacoltura offre lavoro a 620 persone. L'occupazione creata dal settore della pesca è quindi relativamente bassa, ma questi posti di lavoro sono spesso situati in aree ad alto tasso di disoccupazione e di necessità socio-economiche⁴⁷².

3. Evoluzione della normativa albanese in materia di pesca e acquacoltura

Il sistema agricolo albanese, nel corso del secolo passato, ha attraversato varie fasi, passando da una fase pre-bellica con un contesto economico basato su un'agricoltura di latifondo o di mera sussistenza, a una fase successiva al secondo conflitto mondiale, attuata da Hoxha, caratterizzata da una riforma che portò alla collettivizzazione delle terre. La stessa fu attuata a partire dal 1945, tramite la realizzazione di cooperative agricole⁴⁷³.

In quel periodo si colloca anche la prima legge sulla pesca in Albania. Si tratta del decreto n. 4293 “sulla pesca” del 31 luglio del 1967, che è stato poco dopo abrogato dalla legge n. 6071 “sulla pesca” del 25 dicembre 1979. Tale legge si

⁴⁷² Ibid.

⁴⁷³ M. COSMINA, G. GALLENTI, S. PRESTAMBURGO, *Il sistema agro-alimentare nel contesto socio-economico ed istituzionale albanese*, in G. DE MEO (a cura di), *Il sistema agroalimentare albanese. Un'analisi per filiera*, Milano, 2005, pp. 41 e ss., si veda anche B. DE DEVITIIS E G. NARDONE, *La riforma agraria*, in G. DE MEO (a cura di), *Il sistema agroalimentare albanese. Istituzioni, strutture e politiche*, Milano, 2004, pp. 295 e ss.

occupava di disciplinare la pesca nelle acque territoriali e continentali albanesi. Era formata da dieci articoli dei quali: l'art. 1 stabiliva che le risorse acquatiche che vivevano nelle acque interne e continentali del paese appartenessero allo Stato; l'art. 2 definiva le istituzioni responsabili della gestione e dell'organizzazione della pesca; l'art. 3 elencava i poteri delle istituzioni di cui al precedente articolo; l'art. 4 stabiliva che per procedere alle attività di pesca professionale fosse necessaria una licenza individuale, mentre la pesca sportiva era libera; l'art. 5 escludeva che le persone giuridiche e i cittadini stranieri potessero praticare pesca professionale nelle acque territoriali e interne albanesi; l'art. 6 disciplinava le attività di pesca all'interno delle riserve ittiche; l'art. 7 disciplinava i poteri di controllo delle autorità competenti; l'art. 8 riguardava i reati in materia di pesca e le relative sanzioni. Con l'art. 9 era stabilita l'abrogazione del precedente decreto 4293 "Sulla pesca" del 31 luglio 1967, mentre l'art. 10 stabiliva la data di entrata in vigore del testo in questione⁴⁷⁴.

Dal 1991, l'Albania ha vissuto una fase di transizione dal regime comunista con economia pianificata verso un'economia di libero mercato che ha interessato tutti i settori, compreso quello della pesca e dell'acquacoltura⁴⁷⁵. In questa fase si parla di decollettivizzazione, come del fenomeno che rappresenta la «rottura con l'insieme degli elementi che costituiscono il sistema collettivistico». Secondo quanto riportato, «esso deve intendersi come un processo globale che coinvolge i tre fattori della produzione: la terra, il capitale ed il lavoro. Tale dimensione è spesso valutata erroneamente e ridotta al solo mutamento dei diritti di proprietà riguardanti la terra ed il capitale d'esercizio»⁴⁷⁶.

I primi segni del processo di decollettivizzazione si iniziano a vedere già a partire dal 1988 in occasione del VI congresso delle cooperative di produzione agricola tenutosi a Tirana, nel quale fu incentivata sia l'attività dei singoli lavoratori, sia quella collettiva, per puntare a una maggiore stabilità delle aziende

⁴⁷⁴ [Loi n° 6071 sur la pêche. | FAOLEX](#)

⁴⁷⁵ FAO. 2025. *Fishery and Aquaculture Country Profiles. Albania, 2018. Country Profile Fact Sheets*. In: *Fisheries and Aquaculture*. Updated Oct 29, 2020 [Cited Thursday, August 28th 2025]. <https://www.fao.org/fishery/en/facp/ALB?lang=en>

⁴⁷⁶ A. CIVICI, *La questione fondiaria e la ristrutturazione dell'economia agricola*, in F. LERIN., A. CIVICI, L. SISTO, A. MYRTA, (a cura di), *Albania. Un'agricoltura in transizione* Bari, CIHEAM, 1998., cit., p. 169 (*Options Méditerranéennes : Série B. Etudes et Recherches*; n. 15(2).

in relazione alla pianificazione produttiva, alla commercializzazione e all'organizzazione del lavoro. Al congresso seguì la creazione di 34 aziende cooperative, nate tramite la suddivisione di altre aziende. La prima concessione ufficiale per la conduzione agricola individuale si ebbe nel luglio 1990, quando fu deliberata la possibilità per ciascuna famiglia, i cui membri appartenevano a una cooperativa, di disporre di una superficie agricola e di un capo di bestiame per uso personale. Il vero momento di inizio della fase di decollettivizzazione, tuttavia, si può ricondurre alle elezioni del 31 marzo 1991. All'indomani delle stesse, questo processo di decollettivizzazione avanzò in maniera spontanea, anche più rapidamente del procedimento normativo che si proponeva di disciplinarlo, con una spartizione degli animali e delle terre e il ripristino dei confini di proprietà. A questo processo spontaneo ha poi fatto seguito il primo intervento normativo, con la l. n. 7501 del 19 luglio 1991⁴⁷⁷.

Per quanto riguarda la pesca, prima del 1991, quattro imprese statali contribuivano alla totalità delle catture. Sempre a seguito delle elezioni del 1991, tuttavia, ha avuto inizio anche un processo di privatizzazione dei pescherecci. Tali imbarcazioni, come anche la relativa attrezzatura, sono state affidate ai pescatori che già lavoravano a bordo delle stesse⁴⁷⁸.

Per quanto attiene all'acquacoltura, invece, i primi impianti risalivano alla fine degli anni '70 e consistevano in 650 ettari sistemati nelle varie regioni del paese. Tra il 1991 e il 1995 è stato elaborato un quadro normativo che si occupava di disciplinare l'organizzazione e la gestione delle imprese di acquacoltura e basato sui principi dell'economia di mercato e sulla privatizzazione della maggior parte degli impianti⁴⁷⁹.

⁴⁷⁷ cfr. B. DE DEVITIIS E G. NARDONE, *La riforma agraria*, cit. p. 302.

⁴⁷⁸ SPAHO V., FLLOKO A., SELFO S., *Aquacoltura e pesca*, in F. LERIN., A. CIVICI, L. SISTO, A. MYRTA, (a cura di), *Albania. Un'agricoltura in transizione*, Bari, CIHEAM, 1998., cit., p. 153 e ss. (Options Méditerranéennes: Série B. Etudes et Recherches; n. 15(2)).

⁴⁷⁹ Sono state, così, create delle imprese a capitale misto «come quelle di Kavaje di Vrioni e Syri i kaltert a Saranda, l'allevamento di Laknas a Tirana e di Reç-Pulaj a Scutari. L'unità per l'allevamento di carpe di Tapize-Kruje è a disposizione dell'Istituto di Ricerca sulla Pesca come base sperimentale. Altre tre unità (Valona, Durazzo, Scutari) hanno subito gravi danni e il loro ripristino è difficoltoso. L'unità di mitilicoltura a Butrint è stata di proprietà dello Stato sino al 1991 con una produzione molto variabile a causa delle trasformazioni del regime idrochimico del lago di Butrint. Dopo il 1994, lo Stato ha avviato la privatizzazione di questa unità che non funziona ancora a capacità massima», sul punto si veda SPAHO V., FLLOKO A., SELFO S., *Aquacoltura e pesca*, cit. p. 157.

Occorre evidenziare, inoltre, che a partire dal 10 aprile 1991, l'Albania è diventata anche membro della GFCM.

Nel 1995 è stata emanata, così, la legge n. 7908, del 5 aprile 1995 “sulla pesca e l’acquacoltura”⁴⁸⁰. La legge era formata da 47 articoli, suddivisi in 11 capi: Disposizioni generali; Organi consultivi; Norme di programmazione; Ricerca scientifica; Pesca; Esercizio dell'attività di acquacoltura; Gestione delle lagune e di altre zone di limitazione delle acque; Altre responsabilità del Ministero; Ispezione; Contravvenzioni, sanzioni e responsabilità; Disposizioni finali.

L’ambito di applicazione riguardava tutte le attività di pesca e acquacoltura svolte nelle acque e nel territorio della Repubblica d'Albania (art. 1). Le finalità previste nell’art. 2 indicavano la necessità di garantire uno sfruttamento razionale e responsabile delle risorse biologiche acquatiche e uno sviluppo dell'acquacoltura; di organizzare la gestione dei settori della pesca e dell'acquacoltura, prevedere misure di conservazione per garantire la protezione delle risorse biologiche acquatiche e sostenere lo sviluppo sostenibile dei settori della pesca e dell'acquacoltura⁴⁸¹.

Nella norma era disciplinata la pesca professionale, intesa come l’attività di pesca praticata per finalità economiche, diversa dalla pesca sportiva, svolta invece per finalità ricreative⁴⁸². Chiunque intendesse svolgere attività di pesca professionale era tenuto a iscriversi al registro dei pescatori professionisti istituito dal ministero⁴⁸³.

⁴⁸⁰ Ligj Nr. 7908, date 5.4.1995 Per Peshkimin Dhe Akuakulturen, https://www.faoadriamed.org/pdf/Legislation/Albania/ALB_7908.pdf. Per una traduzione della legge n. 7908, del 5 aprile 1995 in lingua inglese <https://faolex.fao.org/docs/pdf/alb4363E.pdf>

⁴⁸¹ Articoli 1 e 2, della l. 7908 del 1995: «Neni 1 Sfera e zbatimit te ligjit Ky ligj zbatohet ne veprimtarine e peshkimit dhe te akuakultures qe ushtrohet ne ujerat dhe territorin e Republikes se Shqiperise. Neni 2 Objekti Dispozitat e ketij ligji kane per qellim : a. te sigurojne nje shfrytezim racional dhe te pergjegjshem te resurseve biologjike ujore dhe zhvillimin e akuakultures; b. te programojne administrimin ne sektoret e peshkimit dhe akuakultures; c. te sigurojne masat e ruajtjes(konservimit),per te garantuar tutelën e resurseve biologjike ujore; ç. te sigurojne nje zhvillim te qendrueshem te sektorit te peshkimit dhe akuakultures, si edhe kushte te mira social ekonomike per prodhuesit; d. te sigurojne kerketat e konsumatorit per futjen ne treg te prodhimeve iktike te pershtateshme per konsum njerezor ; dh. nxitin e ndikojne ne kerkimin shkencor e teknologjik ne sektoret e peshkimit dhe te akuakultures».

⁴⁸² Neni 3 «c. me "peshkim profesional" kuptohet peshkimi qe kryhet kryesisht per qellime te shfrytezimit ekonomik dhe me "peshkim sportiv" kuptohet peshkimi qe kryhet per qellime clodhese e defryese»

⁴⁸³ Neni 12 «Ministria krijon nje regjister te peshkataveve profesioniste prane zyrrave te percaktuara prej saj dhe cilido qe kerkon te zhvilloje veprimtarine e peshkimit profesional, detyrohet te beje

La legge n. 7908 è stata poi modificata e integrata con le leggi n. 8870 del 1995 e con la legge n. 10.001 del 1995. Tra le modifiche apportate da quest'ultima, era stabilito che il numero di licenze di pesca da rilasciare dovesse essere determinato dal Governo in base ai piani di gestione della pesca e che i pescherecci dovessero ottenere la licenza dal Ministro dopo l'approvazione del Consiglio di amministrazione. Interveniva, inoltre, per aumentare le sanzioni imposte in caso di infrazioni⁴⁸⁴.

A partire dalla domanda di adesione all'Unione europea dell'aprile 2009 (a seguito della quale l'Albania ha poi ottenuto lo *status* di paese candidato all'adesione all'UE nel giugno 2014), si è reso necessario un intervento normativo di più ampia portata per rinnovare il quadro interno nel quale erano state disciplinate le materie della pesca e dell'acquacoltura fino a quel momento. La scelta, in particolare, è stata quella di emanare due differenti norme, che sono tutt'ora in vigore, la legge n. 64 del 2012 dedicata alla pesca e la legge n. 103 del 2016 sull'acquacoltura.

4. Il quadro normativo attuale in materia di pesca

La legge n. 64 del 2012 sulla pesca⁴⁸⁵ (*Ligj Nr. 64/2012 për Peshkim*) è stata elaborata per giungere a un quadro normativo conforme alla normativa dell'Ue e, in un primo momento, la norma faceva in particolare riferimento al quadro della Politica Comune della Pesca precedente alla riforma del 2013, prendendo in considerazione, tra i vari, il regolamento (CE) 2371/2002 relativo alla conservazione e allo sfruttamento sostenibile delle risorse della pesca nell'ambito della politica comune della pesca, il regolamento (CE) 1224/2009 che istituisce un regime di controllo comunitario per garantire il rispetto delle norme della politica comune della pesca, e il regolamento (CE) 1005/2008 che istituisce un regime

regjistrimin ne regjistrin e peshkataveve profesioniste, atestohet dhe pajiset me certifikaten perkatese»

⁴⁸⁴ Legge n. 10.001 del 1995, [Law No. 10.001 amending and supplementing Law No. 7.908 of 1995 on fisheries and aquaculture.](#) | FAOLEX

⁴⁸⁵ Ultimo aggiornamento della legge: *Ligj Nr. 64/2012 për Peshkim* <https://qbz.gov.al/preview/890600d2-ae7f-432c-a60e-de264d08ffbb/cons/20241212>

comunitario per prevenire, scoraggiare ed eliminare la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata.

La norma disciplina le attività di pesca, la loro gestione e mira a garantire la tutela della vita marina e delle acque interne attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile nello spazio marittimo e nelle acque interne dell'Albania. Non si occupa di disciplinare, invece, le questioni relative alla sicurezza alimentare e ai prodotti della pesca, alla tutela dei consumatori e la salute dei pesci, che sono regolate da leggi speciali⁴⁸⁶. È suddivisa in 23 capi e 137 articoli totali: Disposizioni generali (I); Pesci e loro tutela (II); Politiche strutturali (III); Autorità decisionali e organi consultivi (IV); Politiche e strategie di pesca (V); Attività di pesca (VI); Organizzazioni di pesca (VII); Gestione delle infrastrutture di pesca (VIII); Accesso alle acque e alle risorse (IX); Controllo della pesca (X); Monitoraggio della pesca (XI); Raccolta, gestione e utilizzo delle informazioni (XII); Piano di controllo pluriennale (XIII); Capacità di pesca (XIV); Controllo nelle zone a regime di pesca limitato (XV); Uso degli attrezzi da pesca (XVI); Controllo della commercializzazione dei prodotti ittici (XVII); Pesca illegale, non regolamentata e non dichiarata (XVIII); Periodi di chiusura (XIX); Ispezione (XX); Sanzioni (XXI); Ricorso (XXII); Disposizioni transitorie (XXIII).

La legge mira a garantire un uso razionale e responsabile delle risorse biologiche delle acque interne e marine dell'Albania, disciplinare la gestione e la cogestione del settore della pesca; individuare misure di conservazione per garantire la tutela delle risorse marine e delle acque interne; promuovere e sostenere la ricerca scientifica e tecnologica e la raccolta di dati sulla pesca; provvedere al funzionamento e alla gestione dei porti e dei centri di pesca; fornire una politica strutturale al fine di rafforzare il settore della pesca, garantendo uno sviluppo sostenibile dello stesso; determinare le misure e le norme necessarie per il controllo, l'ispezione e l'applicazione delle politiche della pesca, in conformità con la politica

⁴⁸⁶ Neni 1 «Ky ligj rregullon veprimtarinë e peshkimit në tërësi, menaxhimin e tij, siguron mbrojtjen e gjallesave detare dhe të ujërave të brendshme, nëpërmjet nxitjes së zhvillimit të qëndrueshëm në aktivitetin në hapësirën detare dhe në ujërat e brendshme të Republikës së Shqipërisë. 2. Ky ligj nuk rregullon marrëdhëniet që lindin dhe lidhen me sigurinë ushqimore të produkteve të peshkimit, mbrojtjen e konsumatorit dhe sëmundjet e peshqve, të cilat rregullohen me ligje të veçanta»

europë; institui un sistemë di kontrollu e di ispezione della pesca con procedure standardizzate coordinate in mare, a terra e lungo tutta la catena di mercato⁴⁸⁷.

La norma definisce poi, all'art. 4, punto 61, la pesca "commerciale" (*Peshkim tregtar*), in generale, come la pesca effettuata completamente o in parte con la finalità di vendere, commerciare o scambiare prodotti⁴⁸⁸, e che, dunque, non include la pesca ricreativa⁴⁸⁹. La pesca commerciale è poi disciplinata dall'art. 29 della legge, che ne indica due tipologie: "pesca commerciale professionale" *Peshkim tregtar profesional* e "pesca commerciale artigianale" *Peshkim tregtar artizanal*.

La "pesca commerciale professionale" è definita dall'art. 4 come l'attività in cui rientra la pesca marittima svolta con navi di lunghezza superiore a 12 metri e con potenza motoria pari e/o superiore a 56 KW (75 cavalli) in cui si utilizzano reti a strascico di fondo o pelagiche, singolarmente o insieme, reti a circuizione, draga idraulica e palangari (punto 62). Quest'ultima parte della definizione, relativa alle attrezzature utilizzate in questa tipologia di pesca, è stata introdotta con la legge n. 98/2024 del 12 settembre 2024⁴⁹⁰.

Originariamente, poi, la legge 64 del 2012, al punto 63, definiva l'altra categoria, quella della "pesca commerciale artigianale", in via residuale, come la

⁴⁸⁷ Neni 2 *Qëllimi i ligjit «Ky ligj ka për qëllim: a) sigurimin e një shfrytëzimi racional dhe të përgjegjshëm të burimeve biologjike të ujërave të brendshme të Republikës së Shqipërisë dhe atyre detare; b) përcaktimin e rregullave për menaxhimin dhe bashkëmenaxhimin e sektorit të peshkimit nëpërmjet përfshirjes së komuniteteve përkatëse në proceset e vendimmarrjes; c) përcaktimin e masave të ruajtjes, që garantojnë mbrojtjen e burimeve biologjike detare dhe ujërave të brendshme; ç) nxitjen dhe përkrahjen e kërkimit shkencor e teknologjik dhe grumbullimit të të dhënave në peshkim; d) sigurimin e funksionimit dhe menaxhimit të porteve e të qendrave të peshkimit; dh) hartimin dhe sigurimin e një politike strukturore, me qëllim ristrukturimin e sektorit të peshkimit, sigurimin e zhvillimit të qëndrueshëm të sektorit, forcimin e konkurrencës e zhvillimit ekonomikisht të vlefshëm të subjekteve të peshkimit, rigjallërimit e zonave që varen nga peshkimi, si dhe përmirësimin e furnizimit të tregut dhe rritjen e vlerës së prodhimit; e) përcaktimin e masave dhe rregullave të nevojshme për kontrollin, inspektimin dhe zbatimin e politikave të peshkimit, në përputhje të plotë me politikat europiane në këtë drejtim; ë) ngritjen e një sistemi kontrolli dhe inspektimi për peshkimin dhe vendosjen e procedurave të inspektimit të standardizuara dhe të koordinuara si në det, në tokë dhe në të gjithë zinxhirin e tregut.»*

⁴⁸⁸ Neni 4 «61. "Peshkim tregtar" është peshkimi pjesërisht apo plotësisht me qëllim shitjen, tregtimin apo shkëmbimin e produkteve. Këtu nuk përfshihet aktiviteti i peshkimit çlodhës-argëtues»

⁴⁸⁹ Con il punto 64, la legge definisce "La pesca ricreativa-sportiva" (*Peshkim çlodhës- argëtues*) riferendosi alle attività di pesca non commerciale che sfruttano le risorse acquatiche viventi per finalità ricreative, sport o turismo «64. "Peshkim çlodhës- argëtues" janë aktivitetet e peshkimit jotregtar për shfrytëzimin e burimeve ujore të gjalla për argëtim, sport apo turizëm»

⁴⁹⁰ «62 Peshkim tregtar profesional" është ajo kategori e peshkimit detar që ushtrohet nga anije me gjatësi më të madhe se 12 metra dhe me fuqi motorike të barabartë dhe/ose më të madhe se 56 KW ose 75 HP, ku përdoren rrjeta me tërheqje fundore ose pelagjike, veçmas ose së bashku, rrjeta me rrethim, draga hidraulike dhe linjë grepash ose pallangare».

pesca commerciale che non rientrava nella precedente categoria. A seguito delle modifiche apportate dalla legge n. 4 del 2019, il punto 63 era stato modificato, individuando la categoria della “Pesca commerciale artigianale o pesca costiera artigianale” (*Peshkim tregtar artizanal ose peshkim bregdetar artizanal*), e definendola come la pesca commerciale che viene svolta da navi più piccole di 12 metri, che escludeva l’utilizzo di alcune specifiche attrezzature, come le reti a strascico pelagiche⁴⁹¹. Su tale definizione, tuttavia, il legislatore è nuovamente tornato, con la legge n. 98/2024, definendo la "pesca commerciale artigianale o pesca costiera artigianale" come la pesca commerciale che si svolge tramite imbarcazioni che utilizzano qualsiasi strumento da pesca diverso da quelli utilizzati nella pesca commerciale professionale (di cui sopra)⁴⁹². Nel nuovo testo, pertanto, il legislatore sembra tornare a qualificare la pesca artigianale in via residuale rispetto alla pesca commerciale “professionale”, questa volta ponendo l’accento sui tipi di attrezzatura utilizzati, ed eliminando il riferimento espresso al criterio della lunghezza della nave inferiore ai 12 metri.

La pesca commerciale è poi disciplinata dall’art. 30 della legge 64 del 2012, una norma sulla quale il legislatore è intervenuto più volte tra il 2019 e il 2020. La norma prevede che per l’esercizio di attività di pesca commerciale sia necessario un permesso di cui il rilascio, la gestione e la revoca sono disciplinati dalla legge n. 10081 del 23 febbraio 2009 relativa alle licenze, le autorizzazioni e i permessi in Albania. Per ciascuna imbarcazione sfruttata per l’attività di pesca è necessaria una licenza di pesca che deve sempre essere tenuta a bordo ed è valida solo per una singola imbarcazione. È previsto un numero massimo di licenze di pesca commerciale artigianale che è determinato dal Ministero, in attuazione del piano di gestione della pesca e del piano di attuazione della pesca. Le imbarcazioni devono

⁴⁹¹ Punto 63 modificato dalla l. 4 del 2019 «“*Peshkim tregtar artizanal ose peshkim bregdetar artizanal*” është peshkimi tregtar që zhvillohet nga anije më të vogla se 12 metra dhe që nuk përdorin vegla peshkimi fundor, me ose pa timon, vegla peshkimi me tërheqje të peshkimit pelagjik me timon ose çift pelagjik, rrjeta binjake me timon dhe draga hidraulike».

⁴⁹² Punto 63 modificato dalla l. 98 del 2024 «“*Peshkim tregtar artizanal ose peshkim bregdetar artizanal*” është peshkimi tregtar që zhvillohet nga mjetet lundruese që përdorin çdo lloj vegle tjetër peshkimi, të ndryshme nga ato që përdoren në peshkimin tregtar profesional” ».

essere inserite nel registro pescherecci e a ognuna di esse è affidato un codice identificativo⁴⁹³.

Per quanto attiene, invece, al pescatore professionista, affinché lo stesso possa praticare attività di pesca commerciale è necessario che sia iscritto al registro dei pescatori professionisti ai sensi dell'art. 31 della legge 64 del 2012⁴⁹⁴.

La legge n. 4/2019 ha poi aggiunto l'art. 34/1 sulla "Pesca costiera artigianale" *Peshkimi bregdetar artizanal* – poi modificato con la legge n. 98/2024 – secondo il quale le imbarcazioni da pesca costiera artigianale possono essere incluse in una delle forme di organizzazione definite nel punto 1 dell'articolo 58, al fine di coordinare e gestire la pesca artigianale su piccola scala⁴⁹⁵. Le forme di cui si parla sono, in particolare, organizzazioni di produttori, organizzazioni di gestione della pesca, cooperative o altre forme di organizzazione e gestione⁴⁹⁶.

Nel corso del tempo, come visto fino ad ora, la legge 64 del 2012 ha subito numerosi interventi⁴⁹⁷, tra i quali quello del 2019, sopra citato, con la legge n. 4/2019 che mirava a integrare la normativa con delle disposizioni sulla piccola pesca costiera, per sostenerla in termini economici, ambientali e sociali e incoraggiarla a creare organizzazioni di pesca costiera artigianale; da ultimo, la

⁴⁹³ Neni 30 «1. Leja e peshkimit tregtar përfshihet në kategorinë III.5. A.1. të shtojcës së ligjit nr. 10 081, datë 23.2.2009, "Për licencat, autorizimet dhe lejet në Republikën e Shqipërisë". Leja e peshkimit tregtar lëshohet, menaxhohet dhe hiqet në përputhje të plotë me procedurat e përcaktuara në këtë ligj dhe në ligjin nr. 10 081, datë 23.2.2009, "Për licencat, autorizimet dhe lejet në Republikën e Shqipërisë". 1/1. Një anije peshkimi mund të përdoret për shfrytëzim tregtar të burimeve të gjalla ujore vetëm nëse ka një leje të vlefshme peshkimi. 2. Leja e peshkimit tregtar mbahet gjithmonë në bordin e mjetit të lundrimit/anijs së peshkimit dhe është e vlefshme vetëm për një mjet lundrimi/anije peshkimi. 3. Numri maksimal i lejeve të peshkimit tregtar artizanal përcaktohet nga ministri, në zbatim të planit të menaxhimit të peshkimit dhe të planit të zbatimit të peshkimit. [...]»

⁴⁹⁴ Neni 31 «1. Drejtoria e peshkimit krijon dhe administron Regjistrin e Peshkatarëve Profesionistë (RPP). 2. Forma, përmbajtja dhe mënyra e administrimit të RPP-së, si dhe dokumentacioni, procedurat dhe afatet që duhen respektuar për dorëzimin e kërkesës për regjistrim dhe/ose ankimimin e vendimit për refuzimin e regjistrimit përcaktohen me rregullore të miratuar nga ministri.»

⁴⁹⁵ Neni 34/1 «1. Anijet e peshkimit bregdetar artizanal mund të jenë të përfshira në një nga format e organizimit të përcaktuara në pikën 1 të nenit 58 të këtij ligji, me qëllim bashkërendimin dhe menaxhimin e peshkimit artizanal në shkallë të vogël.»

⁴⁹⁶ Neni 58 «1. Organizatat e peshkimit janë persona juridikë privatë që krijohen me nismën e tyre, në përputhje me legjislacionin në fuqi dhe mund të jenë në një nga format e mëposhtme: a) organizatë e prodhuesve; b) organizatë e menaxhimit të peshkimit; c) kooperativat; dhe ç) forma të tjera organizimi dhe menaxhimi»

⁴⁹⁷ Legge n. 129/2012 del 27.12.2012; legge n. 29/2013, del 14.2.2013; legge n. 80/2017, del 4.5.2017; legge n. 4/2019, del 7.2.2019; legge n. 42/2020, del 23.4.2020; legge n. 98/2024, del 12.9.2024; legge n. 99/2024, del 12.9.2024.

legge n. 98 del 2024⁴⁹⁸ che è anche intervenuta per modificare l'art. 23 della legge sulla Politica della pesca in Albania, indicando gli obiettivi delle stessa che riprendono quelli formulati nell'art. 2 del regolamento (UE) 1380/2013 sulla Politica comune della pesca dell'Unione europea, primo tra tutti quello di garantire che le attività di pesca siano sostenibili dal punto di vista ambientale a lungo termine e gestite in conformità con gli obiettivi di ottenere benefici economici, sociali e di occupazione, nonché contribuire all'approvvigionamento alimentare. La norma fa poi riferimento all'approccio precauzionale e al rendimento massimo sostenibile, oltre che all'applicazione dell'approccio basato sugli ecosistemi per la gestione della pesca. Inserisce l'eliminazione graduale dei rigetti in mare e la riduzione delle catture accidentali garantendo una graduale attuazione dell'obbligo di sbarco, e prosegue con gli altri obiettivi previsti dall'art. 2 del regolamento base della PCP⁴⁹⁹. Come sottolineato in partenza, la legge n. 64 del 2012 è stata emanata in un momento precedente alla riforma del 2013 della PCP. Nell'intento, pertanto, di

⁴⁹⁸ Ligj nr. 98/2024 për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 64/2012 "për peshkimin", i ndryshuar

<https://planifikimi.gov.al/index.php?Eid=dumpfile&t=f&f=8168&token=b024486c3cc9e84d422c9ed80f5ca920082f8655>

⁴⁹⁹ Neni 23: «2. Objektivat e politikës së peshkimit kanë për qëllim: a) sigurimin që aktivitetet e peshkimit të jenë të qëndrueshme nga pikëpamja mjedisore në periudhë afatgjatë dhe menaxhimin në përputhje me objektivat e arritjes së përfitimeve ekonomike, sociale dhe të punësimit, si dhe për të kontribuar në disponueshmërinë e furnizimeve ushqimore; b) qasjen e kujdesshme të menaxhimit të peshkimit që synon të sigurojë që shfrytëzimi i burimeve të gjalla biologjike detare të rindërtojë dhe të mbajë popullatat e specieve të peshkuara mbi nivele të afta për të prodhuar rendimentin maksimal të qëndrueshëm; c) zbatimin e qasjes së bazuar në ekosistemin për menaxhimin e peshkimit për të siguruar që aktivitetet e peshkimit të kenë një ndikim minimal në ekosistemet detare dhe që siguron që aktivitetet e peshkimit të shmangin degradimin e mjedisit detar; ç) grumbullimin e të dhënave shkencore; d) në mënyrë të veçantë: i. të eliminojnë gradualisht hedhurinat bazuar në këshillat më të mira shkencore të disponueshme, duke shmangur e reduktuar, për aq sa është e mundur, zëniet aksidentale dhe duke siguruar në mënyrë progresive që ato të zbarkohen; ii. kur është e nevojshme, të bëjnë përdorimin më të mirë të mundshëm të zënieve, jo objekt peshkimi, pa krijuar një treg për këto zënie, të cilat janë nën madhësinë minimale të referencës; iii. të krijojnë kushtet e nevojshme për ta bërë sektorin e peshkimit e të përpunimit dhe aktivitetet në tokë që lidhen me peshkimin, ekonomikisht të qëndrueshme dhe konkurruese; iv. të parashikojnë masa për të përshtatur kapacitetin e peshkimit të flotës me nivelet e mundësive të peshkimit, në mënyrë që të ketë një flotë ekonomikisht të qëndrueshme pa mbishfrytëzuar burimet biologjike detare; v. të promovojnë zhvillimin e aktiviteteve të qëndrueshme të akuakulturës për të kontribuar në furnizimin me ushqim dhe sigurinë ushqimore, si dhe punësimin; vi. të kontribuojnë në sigurimin e një standardi të drejtë jetese për ata që varen nga aktivitetet e peshkimit, duke marrë parasysh peshkimin bregdetar dhe aspektet socio-ekonomike; vii. të kontribuojnë në një treg të brendshëm efikas dhe transparent për produktet e peshkimit e të akuakulturës dhe për të siguruar një mjedis të barabartë për produktet e peshkimit dhe akuakulturës që tregtohen në Shqipëri; viii. të marrin parasysh interesat e konsumatorëve dhe të prodhuesve; ix. të promovojnë aktivitetet e peshkimit bregdetar, duke marrë parasysh aspektet socio ekonomike; x. të jenë në përputhje me legjislacionin mjedisor, veçanërisht me objektivin e arritjes së statusit të mirë mjedisor, siç parashikohet në ligjin për strategjinë e mbrojtjes së mjedisit detar»

conformarsi alla normativa dell'Unione europea, l'Albania aveva fatto riferimento ai regolamenti precedenti alla riforma. In seguito a quest'ultima, tuttavia, la normativa albanese è rimasta sempre la stessa, subendo numerose modifiche nel corso del tempo. Con l'intervento del 2024, come c'è stato modo di osservare sopra, il legislatore albanese ha provveduto a un'armonizzazione della normativa interna per l'attuazione degli obiettivi di sostenibilità della Politica dell'Unione europea che sono stati introdotti con la riforma del 2013.

5. L'acquacoltura

Nonostante alcuni brevi accenni all'acquacoltura, la legge 64 del 2012 non prevedeva alcuna disciplina della stessa. La scelta del legislatore è stata, infatti, quella di emanare, ad alcuni anni di distanza dalla legge sulla pesca, nel 2016, una norma apposita che si occupasse nello specifico dell'attività di acquacoltura.

Si tratta della legge n. 103 del 2016 (*Ligj Nr. 103/2016 Për Akuakulturën*)⁵⁰⁰ che mira a contribuire alla promozione e allo sviluppo dell'acquacoltura, attraverso l'aumento della competitività e dei benefici in questo settore, rispettando uno sviluppo equilibrato e sostenibile dell'ambiente in Albania⁵⁰¹. La legge è composta dai seguenti capi: Disposizioni generali (1); Approvazione delle zone designate per l'acquacoltura (2); Attività di acquacoltura (3); Esercizio delle attività di acquacoltura (4); Impatto ambientale (5); Raccolta dei dati (6); Autorità decisionali e organi consultivi (7); Politiche strutturali (8); Requisiti e responsabilità generali (9); Sanzioni (10); Disposizioni finali (11).

In questo caso, essendo la norma successiva alla riforma della Politica dell'Unione europea del 2013, la stessa è stata “parzialmente allineata” al Regolamento (UE) n. 1380/2013 relativo alla Politica Comune della Pesca.

⁵⁰⁰*Ligj Nr. 103/2016 Për Akuakulturën* <https://qbz.gov.al/preview/275bf807-6b2d-4fab-a1b5-30be35e6d419/cons/20241212>

⁵⁰¹ *Neni 1 Qëllimi «Ky ligj ka për qëllim të kontribuojë në nxitjen dhe zhvillimin e mëtejshëm të industrisë së akuakulturës, nëpërmjet rritjes së konkurrueshmërisë dhe përfitimeve në këtë sektor, duke respektuar zhvillimin e ekuilibruar e të qëndrueshëm mjedisor në territorin e Republikës së Shqipërisë»*

In primo luogo, la norma, all'art. 3, fornisce una definizione di acquacoltura individuata nell'attività di coltivazione o l'allevamento di organismi acquatici come pesci, molluschi, crostacei e piante acquatiche da parte di persone fisiche o giuridiche, attraverso l'uso delle tecnologie specifiche per aumentare la loro produzione oltre le capacità naturali dell'ambiente, intervenendo nel loro ciclo completo o parziale, in una parte selezionata e controllata del territorio acquatico e terrestre dell'Albania⁵⁰². La norma prevede, inoltre, varie tipologie di acquacoltura⁵⁰³, tra le quali anche l'acquacoltura "biologica/organica" *Akuakulturë biologjike/organike* che è caratterizzata da un minore impatto sull'ambiente; non ricorre all'utilizzo di ormoni e OGM; rispetta il benessere degli animali; utilizza alimenti biologici, provenienti da una pesca sostenibile, fonti di acquacoltura e agricoltura biologica; utilizza prodotti per la pulizia sostenibili; ricorre ai trattamenti veterinari, quando necessario, ma senza compromettere le qualità biologiche/organiche degli animali⁵⁰⁴.

L'attività di acquacoltura è svolta da persone fisiche o giuridiche che, se interessate allo sviluppo dell'attività di acquacoltura su superfici pubbliche terrestri e acquatiche, sono soggette a procedure di gara pubblica. Con il vincitore, il Ministero stipula il contratto per la concessione della superficie per esercitare l'attività di acquacoltura. Se le superfici sono private, le persone fisiche o giuridiche interessate possono stipulare direttamente un contratto con il ministero per esercitare l'attività, senza sottoporsi alle procedure di gara pubblica. Al termine delle procedure di gara o del contratto, tali soggetti devono dotarsi di una licenza necessaria per poter esercitare l'attività di acquacoltura (art. 8).

⁵⁰² Neni 3 «1 "Akuakulturë" është kultivimi ose mbarështimi i organizmave ujore si peshqit, molusqet, krustacetë dhe bimët ujore nga personat fizikë ose juridikë, nëpërmjet përdorimit të teknologjive të përcaktuara për të rritur prodhimin e tyre përtej kapaciteteve natyrore në mjedis, ndërhyrjes në ciklin e tyre të plotë apo të pjesshëm, në një pjesë të përzgjedhur dhe të kontrolluar të territorit ujor dhe tokësor në Republikën e Shqipërisë»

⁵⁰³ All'Art. 3, i punti 3-4-5-6 prevedono vari tipi di acquacoltura: l'acquacoltura estensiva "Akuakulturë ekstensive", Acquacoltura semi-intensiva "Akuakulturë gjysmëintensive", Acquacoltura intensiva "Akuakulturë intensive" e Acquacoltura su piccola scala "Akuakulturë në shkallë të vogël"

⁵⁰⁴ Neni 3, «2 "Akuakulturë biologjike/organike" është aktiviteti që karakterizohet nga: a) reduktimi i ndikimeve negative në mjedis; b) mospërdorimi i hormoneve dhe OMGJ-ve; c) respektimi i dendësisë së kafshëve; ç) respektimi i mirëqenies së kafshëve; d) përdorimi i ushqimeve organike, që rrjedhin nga një peshkim i qëndrueshëm, burime të akuakulturës dhe bujqësisë organike; dh) përdorimi i produkteve të pastrimit, miqësore me mjedisin; e) përdorimi i trajtimit veterinar, kur është i nevojshëm, por pa dëmtoar cilësitë biologjike/organike të kafshëve.

Ogni soggetto che detiene il diritto di esercitare l'attività di acquacoltura è tenuto al rispetto di una serie di obblighi, alcuni di questi legati anche alla tutela ambientale; un esempio, è l'obbligo, previsto dall'art. 34, di presentare la documentazione che attesti il rispetto delle condizioni ambientali relative alla valutazione dell'impatto ambientale dell'area in cui svolge l'attività e delle aree da essa interessate, secondo la normativa vigente per la tutela dell'ambiente⁵⁰⁵.

I soggetti che risultano vincitori di una gara sono anche tenuti a presentare dati accurati sull'attività, secondo un modulo stabilito dal ministro, mentre le persone fisiche o giuridiche che hanno stipulato un contratto possono essere, su richiesta del Ministero, obbligate a fornire ulteriori dettagli sulla loro attività⁵⁰⁶.

6. Sistema di controllo e sanzioni

La legge n. 64 del 2012 sulla pesca si occupa di disciplinare il sistema di controllo della pesca e di indicare le sanzioni in caso di violazione delle norme e in presenza di attività di pesca illegale.

Riguardo alla disciplina dei controlli, la Commissione europea, nell'ultimo *report* sullo *status* dell'Albania come paese candidato all'ingresso nell'Unione, che ci sarà modo di guardare più avanti, ha rilasciato dei commenti positivi. In particolare, la stessa ha affermato, che la capacità di ispezione e controllo è migliorata. Il sistema di monitoraggio delle navi (VMS) è funzionale e operativo e che i sistemi di controllo sono in grado di monitorare 24 ore su 24, 7 giorni su 7, l'attività di pesca di tutti i pescherecci di lunghezza superiore a 12 metri, per prevenire, ridurre ed eliminare la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata. Occorre sottolineare, tuttavia, anche in premessa all'analisi che sarà effettuata di

⁵⁰⁵ Neni 34, *Respektimi i kushteve mjedisore*, « Çdo subjekt që zotëron të drejtën e ushtrimit të aktivitetit të akuakulturës, duhet të paraqesë dokumentacionin që vërteton përmbushjen e kushteve mjedisore lidhur me vlerësimin e ndikimit në mjedis, të zonës ku zhvillon aktivitetin dhe të zonës që ndikohet prej tij, sipas legjislacionit në fuqi për mbrojtjen e mjedisit »

⁵⁰⁶ Neni 36 *Të dhënat për kultivimin* «1. Personat juridikë ose fizikë, që kanë marrë të drejtën për ushtrimin e aktivitetit të akuakulturës, janë të detyruar të dorëzojnë në drejtori të dhëna të sakta për aktivitetin, sipas një formulari të përcaktuar nga ministri. 2. Personat juridikë ose fizikë, që kanë kontratë për ushtrimin e aktivitetit të akuakulturës, janë të detyruar të dorëzojnë edhe të dhëna të tjera për aktivitetin e tyre, me kërkesë të ministrisë »

seguito riguardo all'attuale sistema di controllo e sanzioni, che lo stesso non tiene conto delle modifiche del regime di controllo dell'Unione europea che sono state apportate con il regolamento (UE) 2842/2023 e che, come c'è stato modo di vedere, prevedono diverse tempistiche di attuazione [art. 7 del reg. (UE) 2842/2023] per consentire agli Stati di avere il tempo necessario per attuare al meglio la normativa e dotarsi della strumentazione necessaria.

Tornando alla legge 64 del 2012, in primo luogo, la stessa fornisce una definizione della "Pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata", "*Peshkim i paligjshëm, i parregulluar dhe i paraportuar (PPP)*" al punto 60 dell'art. 4. La "Pesca illegale" è indicata come l'attività di pesca che viene svolta: da un peschereccio, nazionale o straniero, nelle acque marittime sotto la giurisdizione della Repubblica albanese, senza il suo permesso, o in violazione delle disposizioni delle norme albanesi; da peschereccio che batte la bandiera albanese, ma che esercita l'attività in violazione delle misure di gestione e conservazione, approvate da organizzazioni regionali per la gestione della pesca di cui l'Albania è parte e che ha accettato, o delle disposizioni del diritto internazionale applicabili al caso; dai pescherecci che svolgono attività in violazione delle disposizioni della normativa albanese o internazionale; da individui non autorizzati e privi di licenza di pesca nelle acque marittime e interne. La "Pesca non dichiarata" è individuata nelle attività di pesca che: non sono state dichiarate o sono state dichiarate in modo errato alle autorità nazionali competenti in materia di pesca, in violazione delle normative e delle leggi nazionali sulla pesca; sono state esercitate nell'area di competenza di un'organizzazione regionale di gestione della pesca e non sono state dichiarate o sono state dichiarate in modo errato, in violazione delle procedure di segnalazione di quella organizzazione. Infine, individua la "Pesca non regolamentata" nelle attività di pesca che: sono svolte nell'area di competenza di un'organizzazione regionale per la gestione della pesca da pescherecci senza nazionalità, da pescherecci che battono bandiera di uno stato non membro di questa organizzazione o da qualsiasi altra unità di pesca, che non è conforme o è in contrasto con le misure di conservazione o gestione di quest'organizzazione; attività praticate in aree o su *stock* ittici in cui non sono previste misure di conservazione o gestione da parte di pescherecci che non rispettano le responsabilità della Repubblica d'Albania in

materia di salvaguardia delle risorse marine vive, secondo il diritto internazionale⁵⁰⁷.

L'art. 117 della norma prevede, poi, un elenco di specifiche azioni che rientrano nelle tipologie di pesca sopra indicate e nella categoria delle c.d. "violazioni gravi"⁵⁰⁸.

⁵⁰⁷ Neni 60 "Peshkim i paligjshëm, i parregulluar dhe i paraportuar (PPP)" janë aktivitetet e peshkimit që janë të paligjshme, të parregulluara apo të paraportuara, kuptimet e të cilave jepen me hollësi më poshtë: a) "Peshkim paligjshëm" është aktiviteti i peshkimit që kryhet: i) nga një anije peshkimi, vendase apo e huaj, në ujërat detare nën juridiksionin e Republikës së Shqipërisë, pa lejen e saj, apo në shkelje të dispozitave ligjore të legjislacionit shqiptar; ii) nga një anije peshkimi që mban flamurin e Republikës së Shqipërisë, por që ushtron aktivitetin në kundërshtim me masat menaxhuese dhe konservuese, të miratuara nga organizata të rëndësishme rajonale të menaxhimit të peshkimit, ku Shqipëria është palë kontraktuese dhe që ajo ka pranuar, apo me dispozitat e ligjit ndërkombëtar të zbatueshëm, për këtë rast; iii) nga anijet e peshkimit në shkelje të dispozitave të legjislacionit shqiptar apo ndërkombëtar. iv) nga individë të paautorizuar dhe të papajisur me leje peshkimi në hapësirën detare dhe ujërat e brendshme. b) "Peshkim i paraportuar" janë aktivitetet e peshkimit që: i) nuk janë raportuar apo janë raportuar në mënyrë jokorrekte në autoritetet e rëndësishme kombëtare të peshkimit, në kundërshtim me rregulloret dhe ligjet kombëtare të peshkimit; ii) janë kryer në zonën e kompetencës së një organizate të rëndësishme rajonale të menaxhimit të peshkimit dhe nuk janë raportuar ose janë raportuar në mënyrë jokorrekte, në kundërshtim me procedurat raportuese të asaj organizate. c) "Peshkim i parregulluar" janë aktivitetet e peshkimit që: i) kryhen në zonën e aplikimit të një organizate të rëndësishme rajonale të menaxhimit të peshkimit nga anije peshkimi pa kombësi, nga anije peshkimi që kanë flamurin e një shteti joanëtar të kësaj organizate apo nga ndonjë njësi tjetër peshkimi, që nuk përputhet apo është në kundërshtim me masat konservuese apo menaxhuese të kësaj organizate; ii) kryhen në zona ose mbi popullata peshkimi, në lidhje me të cilin nuk ka masa të zbatueshme konservuese ose menaxhuese nga anijet e peshkimit që nuk përputhen me përgjegjësitë e Republikës së Shqipërisë për ruajtjen e burimeve detare të gjalla, sipas ligjit ndërkombëtar.

⁵⁰⁸ Neni 117 «1. Peshkimi i paligjshëm, i parregulluar dhe i paraportuar rezulton në rastet kur mjete lundrues: a) ka peshkuar pa leje apo pa autorizim të vlefshëm; b) nuk ka respektuar detyrimet e lidhura me regjistrimin dhe deklarimin e të dhënave për zëniet ose të të dhënave të lidhura me to, përfshirë këtu dhe të dhënat që transmetohen nëpërmjet satelitit ose lajmërimit paraprak; c) ka peshkuar në një zonë të ndaluar, gjatë një periudhe kohore në të cilën ndalohet peshkimi me aktet përkatëse, ligjore dhe nënligjore, ç) ka peshkuar në një zonë të ndaluar, pa pasur një kuotë për këtë peshkim; d) ka peshkuar në një zonë të ndaluar kur ka mbaruar kuotën; dh) ka peshkuar në një thellësi të ndaluar në zonën e ndaluar; e) ka peshkuar në mënyrë të drejtpërdrejtë një popullatë, për të cilën peshkimi është i ndaluar ose i pezulluar; ë) ka përdorur mjete peshkimi jo të autorizuar ose në kundërshtim me legjislacionin në fuqi; f) ka falsifikuar apo fshehur markimin, identifikimin ose matrikulimin e saj; g) ka fshehur, prishur ose zhdukur elemente të provës në lidhje me një hetim; gj) ka penguar aktivitetin e inspektorëve në zbatim të detyrave të tyre të kontrollit për zbatimin e masave mbrojtëse dhe menaxhuese në fuqi ose të vëzhguesve në funksionet e vëzhgimit të zbatimit të rregullave kombëtare në fuqi; h) ka imbarkuar, transborduar ose zbarkuar peshq me madhësi më të vogël se madhësia e përcaktuar në aktet përkatëse, ligjore dhe nënligjore, në fuqi; i) ka kryer transbordime ose ka marrë pjesë në veprimtari të peshkimit të përbashkët me mjete lundruese të identifikuar si mjete që zhvillojnë aktivitet PPP ose i ka dhënë ndihmë apo furnizuar këto anije; j) ka kryer transbordime ose ka marrë pjesë në veprimtari të peshkimit të përbashkët me mjete lundruese të identifikuar si mjete lundruese të përfshira në listën e mjeteve lundruese PPP kombëtare ose i ka dhënë ndihmë apo i ka furnizuar këto anije; k) ka kryer transbordime ose ka marrë pjesë në veprimtari të peshkimit të përbashkët me mjete lundruese të identifikuar në pronësi të një organizate rajonale të peshkimit; l) ka kryer aktivitet peshkimi në zonën që është në kompetencë menaxhimi të një organizate rajonale peshkimi në kundërshtim me masat mbrojtëse dhe menaxhuese të kësaj organizate ose që shkel këto masa dhe mban flamurin e një shteti që nuk është

E' fatto divieto di esportazione, importazione o commercializzazione di prodotti ittici derivanti da tali tipologie di pesca illegale, non dichiarata o non regolamentata (a meno che non siano accompagnati dai certificati di cattura, come approvato dal ministro) (art. 118).

Come anticipato, la parte relativa al controllo e al monitoraggio, nonché alla tenuta dei dati, è disciplinata a partire dal capo X: Controllo della pesca (X); Monitoraggio della pesca (XI); Raccolta, gestione e utilizzo delle informazioni (XII); Piano di controllo pluriennale (XIII); Capacità di pesca (XIV); Controllo nelle zone a regime di pesca limitato (XV); Uso degli attrezzi da pesca (XVI); Controllo della commercializzazione dei prodotti ittici (XVII); Pesca illegale, non regolamentata e non dichiarata (INN) (XVIII); Periodi di chiusura (XIX); Ispezione (XX).

Tuttavia, già dal capo precedente, la norma indica le autorità responsabili per il monitoraggio dell'attività di pesca e dell'acquacoltura, ossia l'Ispettorato della pesca *Inspektorati që mbulon fushën e peshkimit* e il Centro Operativo Interistituzionale Marino *Qendra Ndërinstitucionale Operacionale Detare* (QNOD).

Il sistema di monitoraggio dei pescherecci, disciplinato all'art. 72, è stato soggetto a numerosi interventi tra il 2012 e il 2024. Lo stesso prevede che i pescherecci con una lunghezza uguale o superiore a 12 metri debbano installare a bordo un dispositivo appropriato che consenta l'identificazione e localizzazione automatica e immediata, attraverso la trasmissione dei dati sulla posizione nel sistema satellitare a intervalli di tempo regolari e determinati. Il Ministero istituisce un sistema di monitoraggio delle navi satellitare affinché possa essere efficacemente monitorata l'attività di pesca dei pescherecci battenti bandiera albanese ovunque essi si trovino, sia nelle acque della repubblica albanese, sia nelle acque internazionali⁵⁰⁹.

palë në këtë organizatë apo që nuk bashkëpunon me të; II) është pa kombësi, sipas kushteve të përcaktuara në të drejtën ndërkombëtare».

⁵⁰⁹ Neni 72 «1. Anijet e peshkimit me gjatësi të barabartë ose më të madhe se 12 metra instalojnë në bordin e tyre pajisjen përkatëse që mundëson identifikimin dhe lokalizimin e tyre automatik, të menjëhershëm, në intervale të caktuara dhe të rregullta kohore, nëpërmjet transmetimit të të dhënave për vendndodhjen përkatëse në sistemin satelitor. 1/1. Ministria ngre një sistem monitorimi të anijeve me bazë satelitore për monitorimin efektiv të aktiviteteve të peshkimit të anijeve të peshkimit me flamur shqiptar kudo që mund të jenë ato anije dhe të aktiviteteve të peshkimit të këtyre anijeve në ujërat ndërkombëtare. 2. Kostot e transmetimit satelitor apo mesazheve me sistemet e tjera të anijeve të peshkimit mbulohen nga vetë anijet e peshkimit. Kostoja e lidhjes së QNOD-së me

Con l'intervento della legge 98 del 2024, inoltre, è stato inserito il punto 8/1 dell'art. 72 che prevede che i pescherecci di lunghezza pari o superiore a 15 metri debbano essere dotati e mantenere in funzione un sistema di identificazione automatica (AIS), che soddisfi gli standard di prestazione elaborati dall'Organizzazione Marittima Internazionale (IMO).

L'attuazione di quest'obbligo è stata prevista dal 1° gennaio 2025 per i pescherecci di lunghezza superiore a 24 metri, e a partire dal 1° giugno 2025, per i pescherecci di lunghezza compresa tra 18 e 24 metri. A partire dal 1° gennaio 2026, anche tutti i pescherecci con una lunghezza di 15-18 metri dovranno essere dotati di AIS. Questa graduale attuazione dovrebbe, così, garantire che tutte le navi, sopra i 15 metri siano dotate degli stessi dispositivi di monitoraggio⁵¹⁰.

Le navi da pesca con una lunghezza pari o superiore a 10 metri devono tenere un "giornale di pesca" (*Libri i anijes së peshkimit*), in cui riportano tutte le loro operazioni. Il giornale contiene specificamente tutte le informazioni sulla quantità di ciascun tipo di cattura e quelle mantenute a bordo, per un peso oltre i 50 kg di peso vivo o, quando possibile, il numero degli individui. Il margine di tolleranza consentito nelle registrazioni previste nel giornale per le quantità in chilogrammi di pesce mantenuto a bordo è del 10 per cento per tutte le specie. Il contenuto, le modalità di tenuta e il funzionamento del giornale di pesca sono stabiliti con decreto del Consiglio dei ministri. Le navi da pesca inviano le informazioni contenute nel

sistemin satelitor mbulohet nga ministria. 3. Ministria siguron që të dhënat e siguruara nga sistemi automatik i identifikimit në anijet e peshkimit i transmetohen QNOD-së dhe Inspektoratit të Peshkimit. 4. Sistemi i monitorimit të anijeve të peshkimit synon zbulimin, identifikimin dhe përcaktimin e pozicionit të këtyre anijeve pas koordinimit të mesazheve satelitore të dërguara apo pas mesazheve të sistemeve të tjera të njëjta. 5. QNOD-ja ia transferon të dhënat për anijen shqiptare autoritetit përkatës të shtetit tjetër, ku ndodhet anija shqiptare, në rastet kur anijet shqiptare të peshkimit janë në ujërat e një shteti tjetër. 6. Sistemi i monitorimit të anijeve shqiptare të peshkimit u vihet në dispozicion me kërkesë edhe shteteve të tjera, në portet e të cilave anija do të zbarkojë zëniet e saj ose në ujërat e të cilave anija vazhdon të kryejë aktivitetin e peshkimit. 7. QNOD-ja ia transferon të dhënat e sistemit të monitorimit të anijes së peshkimit, në rastet kur ajo operon në ujërat e një vendi të tretë apo në det të hapur, i cili menaxhohet nga një organizatë ndërkombëtare, vendit të tretë apo organizatës ndërkombëtare, atëherë kur rregullat e tyre e kërkojnë këtë transferim. 8. Mënyra dhe koha kur ky sistem bëhet funksional përcaktohen me vendim të Këshillit të Ministrave. 8/1. Një anije peshkimi me gjatësi të barabartë ose më të madhe se 15 metra duhet të pajiset dhe të mbajë në funksion një sistem automatik identifikimi (AIS), i cili plotëson standardet e performancës, të hartuara nga Organizata Ndërkombëtare Detare (IMO). 8/2. Ministria përdor të dhënat e sistemit të identifikimit automatik, kur të dhënat e tilla janë të disponueshme për qëllime të kryqëzimit me të dhënat e tjera të disponueshme»

⁵¹⁰ M. Latifi, *Alarm për peshkatarët shqiptarë: 'Ligj i Ri', çfarë pritet*, in <https://businessmag.al/alarm-per-peshkatarët-shqiptarë-ligj-i-ri-çfare-pritet/#>

giornale, nel minor tempo possibile, ma non oltre 48 ore dopo lo sbarco, all'ispettorato o, nel caso in cui rientrano in un porto di un altro Stato, all'autorità competente di quest'ultimo⁵¹¹.

I capitani o i proprietari delle navi da pesca di lunghezza pari o superiore a 12 metri sono tenuti a registrare in modo elettronico tutte le informazioni previste nel giornale di pesca e a inviarle, per via elettronica al “Centro Operativo Interistituzionale Marittimo” *Qendra Ndërinstitucionale Operacionale Detare* (QNOD) almeno una volta ogni 24 ore⁵¹².

L'ispettorato che si occupa del settore della pesca e il QNOD monitorano le attività di pesca delle navi che non sono soggette ai requisiti per la compilazione del registro delle navi da pesca, di norma, sulla base del programma di ispezione⁵¹³.

I capitani o i proprietari dei pescherecci di una lunghezza pari o superiore a 12 metri, che esercitano attività di pesca su determinati *stock* ittici, sono soggetti all'obbligo di mantenere i dati del giornale di pesca in modo elettronico, di avvertire il QNOD e l'ispettorato della pesca riguardo al loro arrivo nel porto, fornendo, almeno quattro ore prima del loro arrivo nel porto, le seguenti informazioni: a) il numero esterno di identificazione e il nome della nave da pesca; b) il nome del porto di arrivo e i motivi dell'attracco in questo porto, come ad esempio lo sbarco, il trasferimento o la necessità di avere accesso ai servizi; c) i dati dell'itinerario di pesca e le relative aree geografiche dove è stata effettuata la cattura; d) la data e

⁵¹¹ Neni 74 « 1. Anijet e peshkimit me gjatësi të barabartë ose më të madhe se 10 metra mbajnë librin e anijes së peshkimit, ku raportojnë për të gjitha veprimet e tyre. 2. Libri i anijes së peshkimit përmban në mënyrë specifike të gjitha sasitë për secilin lloj të gjuajtur (zënë) dhe të mbajtur në bord, për një peshë mbi 50 kg peshë e gjallë ose kur është i mundur numri i individëve. 3. Hapësira e lejuar e tolerancës në regjistrimet e parashikuara në regjistrin e peshkimit për sasitë në kilogramë të peshkut të mbajtur në bord është 10 për qind për të gjitha llojet. 4. Përmbajtja, mënyra e mbajtjes dhe funksionimit të librit të anijes së peshkimit përcaktohen me vendim të Këshilli të Ministrave. 5. Anijet e peshkimit ia dërgojnë informacionin e përfshirë në librin e anijes së peshkimit, sa më shpejt të jetë e mundur, por jo më vonë se 48 orë pas daljes së tyre në breg (zbarkimit), Inspektoratit që mbulon fushën e peshkimit të portit të cilit i përketin ose, në rastin kur dalin në bregun e një shteti tjetër, autoritetit përgjegjës të portit të këtij të fundit. 6. Saktësia dhe vërtetësia e të dhënave të përfshira në librin e anijes janë përgjegjësi e kapitenit ose pronarit të anijes.»

⁵¹² Neni 77 « 1. Kapitenët ose pronarët e anijeve të peshkimit me gjatësi të barabartë ose më të madhe se 12 metra regjistrojnë në rrugë elektronike të gjithë informacionin e përmendur në nenin 74 të këtij ligji, të cilin ia dërgojnë, në rrugë elektronike, QNOD-së, të paktën, një herë në 24 orë. 2. Informacioni, sipas pikës 1 të këtij neni, transmetohet pas përfundimit të veprimeve të fundit të procesit të peshkimit dhe përpara hyrjes së tyre në port. 3. Mënyrat dhe koha kur ky sistem bëhet funksional përcaktohen me vendim të Këshillit të Ministrave.»

⁵¹³ Neni 79 «Inspektorati që mbulon fushën e peshkimit dhe QNOD-ja monitorojnë aktivitetet e peshkimit të anijeve që nuk janë subjekt i kërkesave për plotësimin e librit të anijeve të peshkimit, si rregull, në bazë të programit të inspektimit».

l'orario previsti di arrivo nel porto; e) le quantità per ciascun tipo di pesce, come registrato nel libro della nave da pesca; f) le quantità per ciascun tipo pesce che saranno sbarcate o trasferite su un'altra nave⁵¹⁴.

Il sistema di sanzioni è, invece, disciplinato dal XXI capo della norma, articoli 126 e seguenti.

L'articolo 128, in particolare, elenca le fattispecie che rientrano negli illeciti amministrativi. Nel caso di accertamento di uno degli illeciti amministrativi elencati nell'articolo 128, e a seconda della gravità della violazione, l'Ispettorato che si occupa del settore della pesca può applicare, oltre alla sanzione amministrativa principale, una delle seguenti sanzioni: a) confisca dei prodotti ittici; b) confisca degli strumenti e delle attrezzature utilizzate per la pesca; c) confisca dell'imbarcazione; d) sospensione della licenza o dell'autorizzazione rilasciata ai sensi della normativa in materia di commercializzazione o immissione nel mercato dei prodotti ittici, per un periodo non superiore a 6 mesi e, in caso di recidiva della stessa violazione, fino alla revoca permanente delle stesse; d) cancellazione dal registro dei pescatori per un periodo non superiore a 6 mesi o, in caso di recidiva della stessa violazione, fino alla revoca permanente⁵¹⁵.

⁵¹⁴ Neni 80 «Kapitenët ose pronarët e anijeve të peshkimit, me gjatësi të barabartë ose më të madhe se 12 metra, që ushtrojnë aktivitetin e peshkimit mbi një popullatë të caktuar, subjekte të detyrimit për të mbajtur të dhënat e regjistrit të peshkimit në mënyrë elektronike, lajmërojnë QNOD-në dhe Inspektoratin që mbulon fushën e peshkimit për mbërritjen e tyre në port, duke u vënë në dispozicion, të paktën katër orë përpara mbërritjes së tyre në port, informacionin e mëposhtëm: a) numrin e jashitëm të identifikimit dhe emrin e anijes së peshkimit; b) emrin e portit të mbërritjes dhe motivet e ndalimit në këtë port, si për shembull zbarkimi, transferimi ose nevoja për të pasur akses në shërbime; c) të dhënat e itinerarit të peshkimit dhe zonat përkatëse gjeografike ku është gjuajtur; ç) datën dhe kohën e parashikuar të arritjes në port; d) sasitë për secilin lloj, sikurse janë regjistruar në librin e anijes së peshkimit; dh) sasitë për secilin lloj që do të zbarkohet apo transferohet në një anije tjetër.»

⁵¹⁵ Neni 127 «Për të garantuar zbatimin e legjislacionit, vendoset gjobë si dënim kryesor, e cila shqyrtohet dhe vendoset përfundimisht nga inspektorati që mbulon fushën e peshkimit. Inspektorati, krahas gjobës, vendos dënime plotësuese dhe merr masat urgjente të nevojshme në përputhje me këtë ligj dhe ligjin për inspektimin.»; Neni 129 «Në rastin e konstatimit të kundërvajtjes administrative, të parashikuar në nenin 128 të këtij ligji, dhe në varësi të shkallës së dëmit të shkaktuar, përveç vendosjes së gjobës, Inspektorati që mbulon fushën e peshkimit mund të aplikojë cilindo prej dënimeve të mëposhtme: a) konfiskimin e produkteve të peshkuara; b) konfiskimin e mjeteve dhe pajisjeve të përdorura për peshkim; c) konfiskimin e anijes së peshkimit/mjetit lundrues; ç) ndërprerjen e lejes ose autorizimit të lëshuar në bazë të legjislacionit në fushën e tregtimit ose hedhjes për konsum të prodhimeve peshkore për një periudhë jo më të gjatë se 6 muaj e, në rast përsëritjeje të së njëjtës kundërvajtje, deri në ndërprerjen e përhershme të tyre; d) çregjistrimin nga regjistri i peshkatarëve për një periudhë jo më të gjatë se 6 muaj ose, në rast përsëritjeje të së njëjtës kundërvajtje, deri në ndërprerjen e përhershme të tij.»

Si nota come la norma preveda sanzioni prevalentemente di tipo amministrativo. Il Codice penale albanese, tuttavia, all'art. 204, classifica come reato la pesca effettuata in tempi o in luoghi vietati o utilizzando strumenti e metodi vietati e prevede che possa essere punita anche con la reclusione fino a tre mesi. Inoltre, costituisce reato anche la pesca effettuata con strumenti di pericolo comune come esplosivi, sostanze velenose ecc., che può essere punita anche con reclusione fino a due anni⁵¹⁶.

Tornando, infine, alla legge 64 del 2012, l'art. 130 disciplina il sistema di punti per le violazioni gravi. Durante l'esercizio dell'attività di pesca, l'Ispettorato può applicare come sanzione complementare anche il sistema di punti per le violazioni gravi. Le licenze di pesca o le autorizzazioni, ai fini della sanzione per le violazioni commesse durante l'esercizio dell'attività di pesca, hanno un valore massimo di 90 punti. Se durante un'ispezione si riscontrano due o più violazioni gravi commesse dalla stessa persona, fisica o giuridica, oppure da un peschereccio, al titolare del permesso o del peschereccio vengono assegnati al massimo 12 punti per le violazioni accertate, sottraendoli dai 90 totali. Se il peschereccio o la persona, durante lo svolgimento dell'attività, sono stati sanzionati per varie violazioni, accumulando così fino a 18 punti di penalità, allora il permesso di pesca viene automaticamente sospeso per due mesi. Questo periodo di sospensione diventa di 4 mesi se il peschereccio o la persona fisica durante lo svolgimento della sua attività sono stati sanzionati in modo continuativo, accumulando così 36 punti di penalità. Il permesso di pesca viene sospeso per otto mesi alla terza violazione, in modo continuativo per varie violazioni, accumulando così 54 punti di penalità; la quarta violazione comporta la sospensione del permesso di pesca per un periodo di un anno. Se i punti di penalità accumulati per varie violazioni accertate durante l'esercizio dell'attività arrivano a 90, viene revocato definitivamente il permesso di pesca. Questo sistema di punti si applica anche alle violazioni commesse dal capitano del peschereccio⁵¹⁷.

⁵¹⁶ Ligj nr. 7895, datë 27.1.1995, kodi penal i republikës së shqipërisë, neni 204, «Peshkimi në kohë, me mjete, vende dhe mënyra të ndaluara përbën kundërvajtje penale dhe dënohet me gjobë ose me burgim gjer në tre muaj. Peshkimi i kryer me mjete të rrezikut të përbashkët si eksploziv, lëndë helmuese etj., përbën kundërvajtje penale dhe dënohet me gjobë ose me burgim gjer në dy vjet.»

⁵¹⁷ Neni 130 «1. Gjatë ushtrimit të aktivitetit të peshkimit, nga Inspektorati që mbulon fushën e peshkimit aplikohet si dënim plotësues edhe sistemi i pikëve për shkeljet e rënda. 2. Lejet e peshkimit,

7. Profili conclusivi

La Commissione europea ha riportato gli avanzamenti dell'Albania in merito al processo di adesione all'Unione nell'ultimo *report* del 2024⁵¹⁸, trattando anche gli sviluppi in materia di pesca e acquacoltura. Per quanto riguarda la gestione delle risorse e della flotta e le misure strutturali, la Commissione ha sottolineato che ci sono stati dei miglioramenti, soprattutto per quanto attiene al registro delle navi e all'aggiornamento dei dati sulla produzione ittica, che risulta regolare. Gli ordini ministeriali continuano, inoltre, a essere in linea con le raccomandazioni della GFCM per lo sfruttamento sostenibile degli *stock* ittici.

Non sono stati registrati, tuttavia, progressi per quanto riguarda la pesca su piccola scala. In base ai dati forniti, si ricorda che quest'ultima è una delle tipologie di pesca più diffuse nel settore. Inoltre, sebbene non siano ancora state attuate le modifiche previste dal regolamento (UE) 2842/2023, come si è potuto osservare in

autorizimi ose e drejta e peshkimit, për qëllime dënimi për shkeljet e kryera gjatë ushtrimit të aktivitetit të peshkimit, kanë vlerën maksimale 90 pikë. 3. Nëse gjatë një inspektimi vërehen dy ose më shumë shkelje të rënda të kryera nga i njëjti person, fizik ose juridik, apo nga një anije peshkimi, atëherë titullarit të lejes ose anijes së peshkimit i vendosen maksimalisht 12 pikë penalitet për shkeljet e konstatuara, duke ia zbritur nga pikët e përcaktuara sipas pikës 2 të këtij neni. 4. Nëse mjeti lundrues ose subjekti i peshkimit gjatë ushtrimit të aktivitetit është dënuar për shkelje të ndryshme, duke arritur kështu deri në 18 pikë penalitet, atëherë leja e tij e peshkimit, autorizimi ose e drejta e peshkimit pezullohet automatikisht për dy muaj. Kjo periudhë pezullimi bëhet 4 muaj nëse mjeti lundrues ose subjekti i peshkimit gjatë ushtrimit të aktivitetit të tij është dënuar në vazhdimësi, duke grumbulluar kështu 36 pikë penalitet. Leja e peshkimit, autorizimi ose e drejta e peshkimit pezullohet tetë muaj për herë të tretë, nëse mjeti lundrues ose subjekti i peshkimit gjatë ushtrimit të aktivitetit të tij është dënuar në vazhdimësi për shkelje të ndryshme, duke grumbulluar kështu 54 pikë penalitet. Në rastin kur mjeti lundrues ose subjekti i peshkimit gjatë ushtrimit të aktivitetit të tij është dënuar në vazhdimësi për shkelje të ndryshme, duke grumbulluar 72 pikë penalitet, atëherë ai dënohet për herë të katërt me pezullim të lejes së peshkimit, autorizimit ose të së drejtës së peshkimit për një periudhë kohore njëvjeçare. Nëse pikët e penalitetit të grumbulluara nga mjeti lundrues ose subjekti i peshkimit për shkelje të ndryshme të konstatuara gjatë ushtrimit të aktivitetit të tij arrijnë në 90, atëherë këtij të fundit i hiqet përfundimisht leja e peshkimit, autorizimi ose e drejta e peshkimit. 5. Dënimi me pikët e penalitetit i mbetet mjetit lundrues/subjektit të peshkimit në fjalë edhe në rastin kur mjeti lundrues shitet apo ndryshon formën e pronësisë ose formën e menaxhimit. 6. Nëse mjeti lundrues/subjekti i peshkimit nuk kryen një shkelje të re, të rëndë, në tre vitet në vijim të shkeljes së fundit, të gjitha pikët penalizuese në lejen e peshkimit, autorizimin ose të drejtën e peshkimit anulohen. 7. Ky sistem pikësh për të dënuar kundërvajtësin shërben edhe për shkeljet e kryera nga kapiteni i anijes së peshkimit, përfshirë këtu dhe rastin e dëshmisë së tij si kapiten»

⁵¹⁸ Brussels, 30.10.2024 SWD(2024) 690 final Commission Staff Working Document Albania 2024 Report Accompanying The Document Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of Regions 2024 Communication on EU enlargement policy, https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/a8eec3f9-b2ec-4cb1-8748-9058854dbc68_en?filename=Albania%20Report%202024.pdf

precedenza, una delle grandi novità è stata proprio l'introduzione di sistemi di monitoraggio anche per i pescherecci di lunghezza inferiore ai 12 metri, proprio in ragione dell'importante numero di imbarcazioni di questa portata.

Al di là dell'attuazione delle norme di cui al Regolamento (UE) 2842/2023, che potrà avvenire con le tempistiche previste dal regolamento stesso, la Commissione ha sottolineato la migliorata capacità di ispezione e controllo dell'Albania, con il pieno funzionamento del sistema di monitoraggio VMS, ossia il sistema satellitare che, come osservato nel precedente paragrafo, è disciplinato dalla legge 64 del 2012 all'art. 72.

La capacità di interpretare e attuare la normativa nazionale in materia o la politica comune della pesca dell'UE rimane, tuttavia, debole e la raccolta dei dati deve essere migliorata, in particolare per quanto riguarda la capacità scientifica e la gestione dei dati.

Per quanto riguarda gli accordi internazionali sulla gestione della pesca e dell'acquacoltura, risulta che l'Albania abbia pienamente attuato le raccomandazioni della GFCM sul controllo della pesca. In questo senso, occorre che la stessa continui: 1. ad attuare i piani di gestione pluriennali per la conservazione e lo sfruttamento sostenibile della piccola pesca pelagica e demersale nel Mare Adriatico, 2. a incrementare le attività per l'attuazione del piano d'azione regionale per la pesca su piccola scala nel Mediterraneo e nel Mar Nero.

In relazione all'economia blu in senso lato, infine, per garantire lo sviluppo ottimale di tutte le attività legate al mare in modo sostenibile, la Commissione incoraggia l'Albania a promuovere le attività marittime regionali con i Paesi partner dell'Adriatico-Ionio⁵¹⁹.

⁵¹⁹ Brussels, 30.10.2024 SWD(2024) 690 final Commission Staff Working Document Albania 2024 Report Accompanying The Document Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of Regions 2024 Communication on EU enlargement policy, https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/a8eec3f9-b2ec-4cb1-8748-9058854dbc68_en?filename=Albania%20Report%202024.pdf

CONCLUSIONI

Dall'analisi svolta nel corso dell'elaborato emerge un quadro assai complesso che tenta, con non poche difficoltà, di disciplinare le materie della pesca e dell'acquacoltura, tenendo conto dei vari interessi coinvolti. Negli ultimi anni, tuttavia, si nota una crescita dell'attenzione nei confronti di queste materie e nei confronti dell'esigenza di elaborare delle misure quanto più efficaci per ostacolare il fenomeno del sovrasfruttamento delle risorse ittiche. Le note positive a livello dell'Unione europea si legano, in particolare, al nuovo regime di controllo della pesca e al sistema di sanzioni, che nel presentare novità in ambito tecnologico sul monitoraggio delle catture, una maggiore attenzione a diverse attività di pesca, compresa la piccola pesca, e un rinnovato sistema di sanzioni, consente di sperare in un quadro complessivo più efficiente e in linea con gli obiettivi di sostenibilità della Politica Comune della Pesca.

Nell'esame degli ordinamenti nazionali la situazione non appare particolarmente positiva. In Italia, il contesto normativo attuale, che ruota intorno alla controversa figura dell'imprenditore ittico, non risulta rassicurante in termini di attuazione della normativa dell'Unione. Benché, nel corso del tempo, si siano succeduti vari interventi normativi, il quadro odierno appare lacunoso, spesso poco chiaro e di difficile interpretazione. Considerando, inoltre, che la materia è disciplinata da una norma precedente alla riforma del 2013 della PCP (ossia il d.lgs. 4 del 2012) e che, si presuppone, dovrà essere al più presto sottoposta a degli interventi per l'adeguamento al nuovo sistema di controllo, l'ipotesi forse più opportuna potrebbe essere quella di giungere alla elaborazione di un testo unico sulla materia della pesca e dell'acquacoltura, omogeneo e in linea con la normativa dell'Unione europea⁵²⁰.

Il contesto albanese ha fatto alcuni passi avanti, soprattutto in termini di controllo delle attività di pesca che, data la recente emanazione, non tiene comprensibilmente conto del rinnovato sistema dell'Unione, per il quale occorrono i tempi tecnici di adattamento. Le principali difficoltà, tuttavia, come sollevato

⁵²⁰ BOLOGNINI S, *L'imprenditore ittico nell'ordinamento giuridico italiano: tempo di bilanci*, cit. p. 87.

anche dalla Commissione, emergono in relazione alla capacità di interpretare e attuare la normativa nazionale in materia di pesca e la normativa dell'Unione nell'ambito della Politica Comune della pesca.

L'attuazione delle nuove norme in tema di controlli e sanzioni risulta, tuttavia, necessaria laddove si guardi alle criticità del settore in termini di sostenibilità e al crescente fenomeno della pesca Illegale, Non dichiarata e Non regolamentata. Le numerose novità apportate dal regolamento (UE) 2842/2023 mirano, infatti, a garantire un controllo più efficace in relazione al rispetto di tutte quelle norme di gestione e conservazione delle risorse, elaborate dalla PCP nell'ottica di perseguire gli obiettivi di sostenibilità definiti dal regolamento (UE) 1380/2013. Un rinnovato monitoraggio delle attività di pesca, che ricorre a tecnologie avanzate e più efficienti, insieme a un sistema di sanzioni armonizzato e con un maggiore potenziale deterrente, si inseriscono in un quadro sempre più attento alle varie componenti della sostenibilità, da quella ambientale a quella economica e sociale.

Nel complesso, prestando attenzione al tema della sostenibilità nel settore della pesca, è più volte emerso dall'elaborato come la componente ambientale della sostenibilità sembri prevalere rispetto alle altre, quanto meno guardando al contesto dell'Unione europea. Sebbene si siano osservate alcune specifiche casistiche, nelle quali il “contrasto” tra soluzioni in linea con differenti componenti della sostenibilità, abbiano portato la giurisprudenza o il legislatore a tenere maggiormente conto di interessi economici propri degli operatori del settore, nel complesso, la struttura normativa, le misure adottate e le strategie in atto, sembrano propendere per una prevalente tutela della sostenibilità ambientale. Una tendenza che, tuttavia, sembra potersi giustificare a fronte della situazione di sovrasfruttamento delle risorse ittiche marine che continua a persistere nei mari dell'Unione europea.

Sotto un certo punto di vista, infatti, una maggiore attenzione per la tutela ambientale appare fisiologica a fronte delle peculiarità di un settore, quello della pesca, in cui l'attività di cattura delle risorse ittiche espone queste ultime a un continuo rischio di esauribilità. La necessità di puntare prevalentemente su misure di conservazione delle risorse marine e di contrasto al sovrasfruttamento risulta

inevitabile, tenendo conto, inoltre, che del danno irreversibile delle risorse ne risentono altresì le ulteriori componenti della sostenibilità a lungo termine. Se è pur vero che il bilanciamento può essere, di volta in volta, assai complesso, allo stesso tempo tutte le componenti sono strettamente connesse fra loro, e il declino di una di esse può comportare il declino delle altre. La mancanza di adeguate misure volte alla conservazione delle risorse biologiche marine, in grado di impedire un sovrasfruttamento delle stesse e il rischio di depauperamento degli *stock* ittici, può avere inevitabili ripercussioni, oltre che sulla biodiversità, anche sugli operatori del settore e sulla garanzia di approvvigionamento alimentare, gravando sia sulla sfera economica che sulla sfera sociale del settore.

BIBLIOGRAFIA

AGNEW D.J., PEARCE J., PRAMOD G. , PEATMAN T., WATSON R., et al., *Estimating the Worldwide Extent of Illegal Fishing*, in PLoS ONE, 2009, vol. 9, pp. 1-8

ALBISINNI F., *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Milano, 2023

ANDALORO F., BATTAGLIA P., GIOVANARDI O., LIVI S., MARINO G., RAICEVICH S., ROMEO T., TOMASSETTI P., *Pesca e acquacoltura*, Ispra, 2014

BOLOGNINI S., *L'imprenditore ittico nell'ordinamento giuridico italiano: tempo di bilanci?*, in N. LUCIFERO (a cura di), *La sostenibilità della Politica della pesca dell'Unione europea. Criticità, opportunità e prospettive evolutive*, Milano, 2023, pp. 83-141

BOLOGNINI S., *L'imprenditore ittico nell'ordinamento giuridico italiano: tempo di bilanci?*, in *Rivista di diritto agrario*, 2024, fasc. 3, pp. 487-547.

BORGHI P., *“La” sostenibilità e “le” sostenibilità. L'UE, la sicurezza alimentare e il senso di un sistema agroalimentare più sostenibile*, in F. ROSSI DAL POZZO e V. RUBINO (a cura di), *La sicurezza alimentare tra crisi internazionali e nuovi modelli economici*, Bari, 2023, p. 245-260

BRUNO F., *L'impresa ittica*, Milano, 2004

BRUNO F., *L'imprenditore ittico tra agrarietà e specialità dello Statuto (La riforma del 2012)*, in *Rivista di diritto agrario*, 2013, pp. 97-148.

CACCIATORE F., ELIANTONIO M., *Enforcement condiviso in contesti multilivello. Italia e Unione Europea nella Politica comune della pesca*, in *Mercato concorrenza regole*, 2019, fasc. 1, pp. 125-148

CANFORA I, *Agenda 2030, agricoltura e alimentazione*, in BORGHI P.-CANFORA I. -DI LAURO A.-RUSSO L. (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, Milano, 2024.

CARBONE S. - L. SCHIANO DI PEPE, *Conflitti di sovranità e di leggi nei traffici marittimi tra diritto internazionale e diritto dell'Unione europea*, Torino, 2010

CARMIGNANI S., *Controlli e informazione al pubblico*, in *rivista di diritto alimentare*, www.rivistadirittoalimentare.it, 2018, fasc. 1, pp. 42-46

CARTA M. C., *La Blue Economy dell'Unione europea: evoluzione e prospettive di un nuovo modello economico "circolare" green e blue oriented*, in rivista.eurojus.it, pp. 475-503

CATALDI G., *Sulla tutela del lavoro in mare con particolare riferimento alle imprese di pesca*, in G. CATALDI e V. ROSSI, (a cura di) *Approcci e strumenti innovativi per la pesca sostenibile nel mar Mediterraneo. Percorsi evolutivi nell'ordinamento internazionale ed europeo*, Napoli, 2024, pp.176-186

CHITI E., *Oltre la disciplina dei mercati: la sostenibilità degli ecosistemi e la sua rilevanza nel Green Deal europeo*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, 2022, Fasc. 2, pp. 468-477

CIVICI A., *La questione fondiaria e la ristrutturazione dell'economia agricola*, in F. LERIN., A. CIVICI, L. SISTO, A. MYRTA, (a cura di), *Albania. Un'agricoltura in transizione*, Bari, Ciheam, 1998., p. 169-181 (options mediterraneennes: serie b. etudes et recherches; n. 15(2))

CORNELLI G., *Cosa s'intende per sostenibilità economica? Riflessione sul significato di sistema economicamente sostenibile*, in *Working Paper Cnr-Ircres*, 2017, vol. 3, n. 10, pp. 1-15

COSMINA M., GALLENTI G., PRESTAMBURGO S., *Il sistema agro-alimentare nel contesto socio-economico ed istituzionale albanese*, in DE MEO G. (a cura di), *Il sistema agroalimentare albanese. Un'analisi per filiera*, Milano, 2005, pp. 41-67

COSTATO L., *Commento agli artt. 2 e 3 del D. lgs. 226/2001*, in *Rivista di diritto agrario*, 2001, PP. 526-544.

L. COSTATO, *Orientamento e modernizzazione del settore della pesca e dell'acquacoltura a norma dell'art. 7 della legge 5 marzo 2001 n. 57 (d.lgs. 18 maggio 2001, n. 226)*, in L. COSTATO (a cura di) *I tre decreti orientamento della pesca e acquacoltura forestale e agricolo: d. lgs. 18 maggio 2001, nn 226, 227, 228*, pubblicati in *Gazzetta Ufficiale*, suppl. ord. n. 149, del 15 giugno 2001, pp. 672 e ss

DALTON G., BARDÓCZ T., BLANCH M., CAMPBELL D., JOHNSON K., LAWRENCE G., LILAS T., FRIIS-MADSEN E., NEUMANN F., NIKITAS N., TORRES ORTEGA S., PLETSAS D., DIAZ SIMAL P., SØRENSEN H.C., STEFANAKOU A., MASTERS I., *Feasibility of investment in Blue Growth multiple-use of space and multi-use platform projects; results of a novel assessment approach and case studies*, in *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 107, 2019, pp. 338-359

DE DEVITIS, B. E NARDONE G., *La riforma agraria*, in DE MEO G. (a cura di), *Il sistema agroalimentare albanese. Istituzioni, strutture e politiche*, Milano, 2004, pp. 295-318

DEL BÒ C. e LUPI C., *La sostenibilità*, in *Note della Fondazione Giandomenico Romagnosi*, Nota 10-2021

DEL VECCHIO A., *Una politica marittima integrata per l'Unione europea*, in A. DEL VECCHIO (a cura di), *La politica marittima comunitaria*, Roma, 2009, pp. 11-21

DEL VESCOVO D., *La competenza sanzionatoria dell'Unione europea in materia di pesca*, in *Rivista di Diritto dell'Economia, dei trasporti e dell'Ambiente*, 2012, pp. 327-343.

FERRI N., *Conflicts over the Conservation of Marine Living Resources. Third States, Governance, Fragmentation and other recurring issues in International Law*, Torino, 2015.

FERRI N., *Prefazione*, in N. LUCIFERO (a cura di), *La sostenibilità della politica della pesca è dell'Unione Europea. Criticità, opportunità e prospettive evolutive*, Milano, 2024, p. XIII-XIV

FINLEY, C. and ORESKES, N.. *Maximum sustained yield: a policy disguised as science*. – in *ICES Journal of Marine Science*, 2013, 70, p. 245-250

FIORAVANTI C., *Il diritto comunitario della pesca*, Padova, 2007.

FIORAVANTI C., *La politica comune della pesca nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2011, pp. 505-520.

FIORAVANTI C., *La riforma della politica comune della pesca*, in *Studi in onore di Luigi Costato*, 2014, 2, pp. 487-511.

FIORAVANTI C., *Il Ruolo delle Istituzioni dell'Unione e degli Stati membri nella nuova politica comune della pesca*, Napoli, 2017.

FIORAVANTI C., *La dimensione ambientale nella conservazione delle risorse biologiche marine fra questioni di competenza e poteri degli Stati membri dell'Unione europea*, in *federalismi.it*, 2019, 9, pp. 1-23

FIORAVANTI C., *Lo stato degli stock ittici fra persistenti criticità e prospettive di revisione della disciplina: verso la relazione della Commissione sul funzionamento della politica comune della pesca*, in I Post di AISDUE, IV aisdue.eu, Sezione “Articoli”, n. 7, 1° ottobre 2022

FIORAVANTI C., *Imprese della pesca: pescatori, pesca turismo, sostegno dell'Unione europea*, in F. ALBISINNI, L. COSTATO (a cura di), Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione europea. Agricoltura, pesca, alimentazione e ambiente, Padova, 2023, pp. 464-477

FIORAVANTI C., *La revisione del regime di controllo nel settore della politica comune della pesca: il governo italiano impugna il Regolamento (UE) 2023/2842*, in Eurojus.it rivista, 2024

FIORAVANTI C., *Riflessioni sul futuro della Politica Comune della pesca a dieci anni dall'adozione del regolamento 1380/2013*, in N. LUCIFERO, (a cura di) La sostenibilità della politica della pesca dell'Unione europea. Criticità, opportunità e prospettive evolutive, Milano, 2024, pp. 13-28.

FIORAVANTI C., *Riflessioni sul futuro della politica comune della pesca a dieci anni dall'adozione del regolamento 1380/2013*, in Rivista di diritto agrario, 2024, fasc. 3, pp. 548-577

FIORAVANTI C., *L'acquacoltura nella Politica comune della pesca alla ricerca di coerenza fra atti vincolanti, orientamenti strategici e metodo aperto di coordinamento*, in Alimenta, 2022, 4, pp. 625-651

FIORAVANTI C., *Limiti d'accesso alle risorse ittiche e pesca non professionale*, in Rivista di diritto agrario, 2020, pp. 3-25.

FIorentino F., *Sostenibilità e resilienza della pesca italiana nel Mediterraneo in cambiamento*, in *Biologia Marina Mediterranea*, 2025, 29(1), pp. 7-14.

GAETA D., *Esercizio della nave, trasporto, impresa di pesca*, in *Diritto marittimo*, 1990, pp. 999-1002

GALLIZIOLI G., *Osservazioni sulla nuova riforma della politica comune della pesca*, in *Rivista di diritto agrario*, I, 2013, pp. 706-718

GERMANÒ A., *Manuale di diritto agrario*, nona edizione, Torino, 2022, pp. 92-93

GIROLAMI M., *Commento all'art. 2 d. lgs. 18 maggio 2001, n. 226*, in L. COSTATO (a cura di), *I tre "decreti orientamento": della pesca e acquicoltura, forestale e agricolo*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2001, pp. 677-688

GRAHAM M., *Modern Theory of Exploiting a Fishery, and Application to North Sea Trawling*, in *Journal du Conseil*, Vol. 10, 1935, pp. 264-274.

GRASSI R. F., *Il contrasto alla pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata: regime internazionale e dell'unione europea*, in G. CATALDI E V. ROSSI, (a cura di) *Approcci e strumenti innovativi per la pesca sostenibile nel mar Mediterraneo. Percorsi evolutivi nell'ordinamento internazionale ed europeo*, Napoli, 2024, pp. 101-126

LATIFI M., *Alarm për peshkatarët shqiptarë: 'Ligj i Ri', çfarë pritët*, in <https://businessmag.al/alarm-per-peshkatarët-shqiptarë-ligj-i-ri-çfarë-pritët/#>

LATTANZI P., *La transizione verso un sistema alimentare sostenibile nel green deal*, in BORGHI P- CANFORA I- DI LAURO A.- RUSSO L. (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, Milano, 2024

LEONARDI F., *Appunti in tema di piccola impresa di pesca*, in *Rivista di diritto agrario*, 2021, pp. 102-123

LEUCCI P., *Politica Comune della Pesca e sistema di controllo: breve analisi delle principali modifiche introdotte dal processo di revisione del Regolamento (CE) 1224/2009*, in N. LUCIFERO (a cura di), *La sostenibilità della politica della pesca dell'Unione Europea. Criticità, opportunità e prospettive evolutive*, Milano, 2024, pp. 63-82

LEUCCI P., *Fishing activities conducted with the use of forced labour under the revised EU fisheries control system: Improving maritime security through control, inspection, and technology*, in P. LEUCCI e I. VIANELLO (a cura di) *Ascomare yearbook on the law of the sea, Volume 3: Maritime Security, New Technology and Ethics*, Trieste, 2023, pp. 265-300

LEVI D., *Lo sviluppo del dibattito sulla gestione delle risorse della pesca*, in *Italian Journal of Zoology*, 1978, 45, pp. 75-88

LUCIFERO N., *L'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura. La regolazione del mercato per una pesca sostenibile in un sistema disciplinare in costante evoluzione*, in N. LUCIFERO (a cura di), *La sostenibilità della politica della pesca dell'Unione europea. Criticità, opportunità e prospettive evolutive*, Milano, 2024, pp. 29-61

LUCIFERO N., *La regolazione del mercato della pesca nel diritto europeo tra vecchi obiettivi e la transizione verso nuovi equilibri*, in *Rivista di diritto agrario*, 2024, fasc. 2, pp. 254-285

LUCIFERO N., *La sostenibilità nella filiera agroalimentare: il quadro normativo tra criticità applicative e prospettive evolutive*, in *Supplemento agli Atti dei Georgofili 2021* (Intervento presentato al convegno I Georgofili in occasione

del vertice dei ministri dell'agricoltura del G20 tenutosi a Accademia dei Georgofili - Firenze nel 7 settembre 2021), 2021, p. 60-75

MAINENTI D., *Sistema sanzionatorio italiano di contrasto alla pesca illegale. Inefficienze del sistema normativo*, in LEXAMBIENTE.it, 2021, pp. 1-12

MARKANDYA A., *Misurare la sostenibilità*, in Equilibri, 2010, fasc. 1, p. 43

MASI P., *Oggetto dell'impresa di pesca e registro delle imprese*, in Studium iuris, 1997, pp. 470-474

MASI P., *Impresa ittica e attività connesse*, in Diritto agroalimentare, 2016, fasc. 3, pp. 415-429

MAURO M., *L'acquacoltura biologica tra regole di produzione e commercializzazione. I limiti e le criticità posti dalla disciplina europea e nazionale*, in N. LUCIFERO (a cura di), *La sostenibilità della politica della pesca dell'Unione europea. Criticità, opportunità e prospettive evolutive*, Milano, 2024, pp. 165-203

MAURO M., *L'Acquacoltura biologica, tra diritto europeo e diritto interno*, in Rivista di diritto agrario, 2024, fasc. 2, pp. 314-346

ORZAN M. F., *Il ruolo dell'Unione europea nella lotta alla pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata*, in A. Del Vecchio (a cura di) *La Politica marittima comunitaria*, Roma, 2009, pp. 139-157

OPPO G., *Sulla natura giuridica dell'impresa di pesca marittima*, in Rivista di diritto civile, 1987, pp. 393-397.

PANUNZI G. M., COCO G., *Il nuovo regime di controllo della politica comune della pesca europea. Manuale Regolamento Controlli Reg. CE n. 1224 del 2009*, Edizioni del Faro, 2014.

PAULI G., *The Blue Economy: 10 Years, 100 Innovations, 100 million Jobs*, 2011

PERRONE N., *Il ruolo dei privati per una pesca più sostenibile: lo strumento della Due Diligence nel quadro della regolamentazione UE*, in G. CATALDI e V. ROSSI, (a cura di) *Approcci e strumenti innovativi per la pesca sostenibile nel mar Mediterraneo. Percorsi evolutivi nell'ordinamento internazionale ed europeo*, Napoli, 2024, p. 205-2025

ROLAND M., *Closed-circuit television*, in Encyclopedia Britannica, <https://www.britannica.com/technology/closed-circuit-television>. Accessed 26 February 2025

ROLANDO F., *L'attuazione del Green Deal e del Dispositivo per la ripresa e resilienza: siamo effettivamente sulla strada per raggiungere la sostenibilità ambientale?*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2022, pp. 1-19.

RUSSELL E. S., *Some theoretical Considerations on the "Overfishing" Problem*, in *Journal du Conseil*, 1931, Vol. 6, 1, pp. 3–20

SACHS J. D., *L'era dello sviluppo sostenibile*, EGEA, 2015, p. 4-5.

SALVADORI E., *L'imprenditore ittico può accedere alla qualifica di imprenditore agricolo professionale: la pronuncia del Consiglio di Stato relativa alla precedente definizione di imprenditore ittico può considerarsi ancora attuale?*, in *Rivista di diritto agrario*, 2019, p. 114-133

SGARBANTI G., *Le fonti dell'Unione europea*, in F. ALBISINNI, L. COSTATO (a cura di), Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione europea. Agricoltura, pesca, alimentazione e ambiente, 2023, Padova, pp. 34-52

SMITH, T. B., *Scaling Fisheries: The Science of Measuring the Effects of Fishing, 1855-1955*, 1994

SPAHO V., FLLOKO A., SELFO S., *Aquacoltura e pesca*, in F. LERIN., A. CIVICI, L. SISTO, A. MYRTA, (a cura di), Albania. Un' agricoltura in transizione, Bari, CIHEAM, 1998., cit., p. 153 e ss. (Options Méditerranéennes : Série B. Etudes et Recherches; n. 15(2)).

TANI I., *L'adattamento del diritto italiano agli obblighi sanzionatori in materia di pesca illegale*, in Rivista giuridica dell'ambiente, 2020, fasc. 3, pp. 557-600

TELLARINI G., *La pesca nella prospettiva della Blue Policy*, in Rivista di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'ambiente, 2018, pp. 293-314

TEMPLE A. J., SKERRITT D. J., HOWARTH P. E. C., PEARCE J., MANGI S. C., *Illegal, unregulated and unreported fishing impacts: A systematic review of evidence and proposed future agenda*, in Marine policy, 2022, p. 1-8

TORRE G., *La comunicazione della sostenibilità dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura*, in N. LUCIFERO (a cura di), La sostenibilità della politica della pesca dell'Unione Europea. Criticità, opportunità e prospettive evolutive, Milano, 2024, pp. 205-254

TORRE G., *L'etichettatura dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura*, in Rivista Diritto Agrario, 2024, fasc. 2, pp. 347-376

TRANCHINA A. G., *Sulla natura giuridica della pesca non professionale nel diritto europeo e interno*, in N. LUCIFERO (a cura di), *La sostenibilità della politica della politica della pesca dell'Unione europea. Criticità, opportunità e prospettive evolutive*, Milano, 2024, pp. 255-279.

TRANCHINA A. G., KOLITARI J., *Illegal, Unreported, and Unregulated fishing, a comparative study on the sanctioning system of Italy and Albania*, in *Book of proceedings ICOALS*, 2023, pp. 204-205.

VILLANI S., *La conservazione delle risorse del mare nell'Unione europea: limiti e prospettive in ottica (eco)sistemica*, in *aisdue.eu Sezione "Atti convegni AISDUE"*, 2022, n. 31, pp. 664-689.

VILLANI S., *Riflessioni a margine della sentenza della Corte di giustizia nel caso AMP Antarctica: un approccio più morbido a favore degli Stati membri?*, in *European Papers*, 2019, Vol. 4, n. 2, pp. 641-653.

YOUSSEF M., *Blue economy literature review*, In *International journal of business and management*, 2023, 18, pp.12-18

United Nations Report of the World Summit on Sustainable Development
Johannesburg, South Africa, 26 August-4 September 2002

FAO, *Report No. 597, I meeting of FAO and NON-FAO Regional Fisheries Bodies*, Roma, 2000

FAO, *International Plan of Action to prevent, deter and eliminate illegal, unreported and unregulated fishing*, Roma, 2001

FAO, *COFI Declaration for Sustainable Fisheries and Aquaculture*, Roma, 2021.

FAO, *The State of World Fisheries and Aquaculture 2022. Towards Blue Transformation*, Roma, 2022

FAO, *Fishery and Aquaculture Country Profiles. Albania, 2018. Country Profile Fact Sheets, Fisheries and Aquaculture*, 2025

ATTI E DOCUMENTI DELL'UNIONE EUROPEA

Regolamento (CEE) n. 2141/70 del Consiglio, del 20 ottobre 1970, relativo all'attuazione di una politica comune delle strutture nel settore della pesca

Regolamento (CEE) n. 2142/70 del Consiglio, del 20 ottobre 1970, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca

Regolamento (CEE) n. 2057/82 del Consiglio, del 29 giugno 1982, che istituisce alcune misure di controllo delle attività di pesca esercitate dai pescherecci degli Stati membri

Regolamento (CEE) n. 2057/82 del Consiglio, del 29 giugno 1982, che istituisce alcune misure di controllo delle attività di pesca esercitate dai pescherecci degli Stati membri

Regolamento (CEE) n. 170/83 del Consiglio del 25 gennaio 1983 che istituisce un regime comunitario di conservazione e di gestione delle risorse della pesca.

Regolamento (CEE) n. 171/83 del Consiglio del 25 gennaio 1983 che istituisce misure tecniche per la conservazione delle risorse della pesca.

Regolamento (CEE) n. 2847/93 del Consiglio del 12 ottobre 1993 che istituisce un regime di controllo applicabile nell'ambito della politica comune della pesca

Regolamento (CEE) n. 2241/87 del Consiglio del 23 luglio 1987 che istituisce alcune misure di controllo delle attività di pesca

Regolamento (CEE) N. 3760/92 del consiglio del 20 dicembre 1992

Regolamento (CE) n. 178/2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare

Regolamento (CE) n. 2371/2002 del Consiglio del 20 dicembre 2002 relativo alla conservazione e allo sfruttamento sostenibile delle risorse della pesca nell'ambito della politica comune della pesca

Regolamento (CE) n. 852/2004 sull'igiene dei prodotti alimentari

Regolamento (CE) n. 853/2004 che stabilisce norme specifiche in materia di igiene per gli alimenti di origine animale

Regolamento (CE) n. 854/2004 che stabilisce norme specifiche per l'organizzazione di controlli ufficiali sui prodotti di origine animale destinati al consumo umano

Regolamento (CE) n. 882/2004 relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali.

Regolamento (CE) N. 834/2007 del Consiglio del 28 giugno 2007, relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il regolamento (CEE) n. 2092/91

Regolamento (CE) n. 1005/2008 del Consiglio che istituisce un regime comunitario per prevenire, scoraggiare ed eliminare la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata che modifica i regolamenti (CEE) n. 2847/93, (CE) n. 1936/2001 e (CE) n. 601/2004 e che abroga i regolamenti (CE) n. 1093/94 e (CE) n. 1447/1999

Regolamento (CE) n. 1224/2009 del Consiglio, del 20 novembre 2009, che istituisce un regime di controllo comunitario per garantire il rispetto delle norme della politica comune della pesca che modifica i regolamenti (CE) n. 847/96, (CE) n. 2371/2002, (CE) n. 811/2004, (CE) n. 768/2005, (CE) n. 2115/2005, (CE) n. 2166/2005, (CE) n. 388/2006, (CE) n. 509/2007, (CE) n. 676/2007, (CE) n. 1098/2007, (CE) n. 1300/2008, (CE) n. 1342/2008 e che abroga i regolamenti (CEE) n. 2847/93, (CE) n. 1627/94 e (CE) n. 1966/2006.

Regolamento di esecuzione (UE) n. 404/2011 della Commissione, dell'8 aprile 2011, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1224/2009 del Consiglio che istituisce un regime di controllo comunitario per garantire il rispetto delle norme della politica comune della pesca

Regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, che modifica i regolamenti (CE) n. 1924/2006 e (CE) n. 1925/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga la direttiva 87/250/CEE della Commissione, la direttiva 90/496/CEE del Consiglio, la direttiva 1999/10/CE della

Commissione, la direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 2002/67/CE e 2008/5/CE della Commissione e il regolamento (CE) n. 608/2004 della Commissione

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

Regolamento (UE) n. 1379/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura, recante modifica ai regolamenti (CE) n. 1184/2006 e (CE) n. 1224/2009 del Consiglio e che abroga il regolamento (CE) n. 104/2000 del Consiglio

Regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e che abroga i regolamenti (CEE) n. 922/72, (CEE) n. 234/79, (CE) n. 1037/2001 e (CE) n. 1234/2007 del Consiglio

Regolamento (UE) n. 508/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014 relativo al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e che abroga i regolamenti (CE) n. 2328/2003, (CE) n. 861/2006, (CE) n. 1198/2006 e (CE) n. 791/2007 del Consiglio e il regolamento (UE) n. 1255/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio.

Regolamento (UE) 2017/625 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari, recante modifica dei regolamenti (CE) n. 999/2001, (CE) n. 396/2005, (CE) n. 1069/2009, (CE) n. 1107/2009, (UE) n. 1151/2012, (UE) n. 652/2014, (UE) 2016/429 e (UE) 2016/2031 del Parlamento europeo e del Consiglio, dei regolamenti (CE) n. 1/2005 e (CE) n. 1099/2009 del Consiglio e delle direttive 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE e 2008/120/CE del Consiglio, e che abroga i regolamenti (CE) n. 854/2004 e (CE) n. 882/2004 del

Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE e 97/78/CE del Consiglio e la decisione 92/438/CEE del Consiglio

Regolamento (UE) 2018/848 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018, relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio

Regolamento (UE) 2019/1241 del parlamento europeo e del consiglio del 20 giugno 2019 relativo alla conservazione delle risorse della pesca e alla protezione degli ecosistemi marini attraverso misure tecniche, che modifica i regolamenti (CE) n. 2019/2006, (CE) n. 1224/2009 e i regolamenti (UE) n. 1380/2013, (UE) 2016/1139, (UE) 2018/973, (UE) 2019/472 e (UE) 2019/1022 del Parlamento europeo e del Consiglio, e che abroga i regolamenti (CE) n. 894/97, (CE) n. 850/98, (CE) n. 2549/2000, (CE) n. 254/2002, (CE) n. 812/2004 e (CE) n. 2187/2005 del Consiglio

Regolamento (UE) 2019/473 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2019, sull'Agenzia europea di controllo della pesca

Regolamento (UE, Euratom) 2093 del 2020 del Consiglio, del 17 dicembre 2020, che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027

Regolamento (UE) 1139/2021 del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 luglio 2021 che istituisce il Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura e che modifica il regolamento (UE) 2017/1004

Regolamento (UE) 2021/523 del Parlamento e del Consiglio del 24 marzo 2021 che istituisce il programma InvestEU e che modifica il regolamento (UE) 2015/1017

Regolamento (UE) 2023/2842 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 novembre 2023 che modifica i regolamenti (CE) n. 1224/2009, (CE) n. 1967/2006 e (CE) n. 1005/2008 del Consiglio e i regolamenti (UE) 2016/1139, (UE) 2017/2403 e (UE) 2019/473 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda i controlli nel settore della pesca

Regolamento (UE) 2024/1991 Del Parlamento Europeo E Del Consiglio del 24 giugno 2024 sul ripristino della natura e che modifica il regolamento (UE) 2022/869

Regolamento di esecuzione (UE) 2025/1522 della commissione del 28 luglio 2025 che modifica il regolamento (CE) n. 1010/2009, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1005/2008 del Consiglio che istituisce un regime comunitario per prevenire, scoraggiare ed eliminare la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata

Direttiva del consiglio 79/409/cee del 2 aprile 1979 concernente la conservazione degli uccelli selvatici

Direttiva 92/43 del Consiglio del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche

Direttiva 2008/56/ce del parlamento europeo e del consiglio del 17 giugno 2008 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino (direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino).

Direttiva 2009/147 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli (GU L 26 gennaio 2010, 7)

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, Una strategia per lo sviluppo sostenibile dell'acquacoltura europea, COM/2002/0511

Libro Blu della Commissione, Una politica marittima integrata per l'Unione europea, 10 ottobre 2007, COM(2007)575

Libro verde della Commissione, Riforma della politica comune della pesca, 22 aprile 2009, COM(2009)163

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, Costruire un futuro sostenibile per l'acquacoltura. Un nuovo impulso alla strategia per lo sviluppo sostenibile dell'acquacoltura europea, {SEC(2009) 453} {SEC(2009) 454}, COM/2009/0162

Comunicazione Della Commissione Al Parlamento Europeo E Al Consiglio, Parere Della Commissione Sulla Domanda Di Adesione Dell'albania All'unione Europea, {Sec(2010) 1335 Definitivo}, COM(2010) 680

Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio concernente le opzioni per un sistema di certificazione ecologica per i prodotti della pesca e dell'acquacoltura, COM(2016) 263

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del consiglio che modifica i regolamenti (CE) n. 1224/2009, (CE) n. 768/2005, (CE) n. 1967/2006 e (CE) n. 1005/2008 del Consiglio e il regolamento (UE) 2016/1139 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda i controlli nel settore della pesca, 30.5.2018 COM(2018) 368

Piano d'azione comunitario volto a eradicare la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata, 28.5.2002, COM(2002) 180

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni, Il Green Deal europeo, 11 dicembre 2019 (COM(2019) 640)

Proposta di regolamento 13 luglio 2011, del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla politica comune della pesca, COM(2011) 0425

Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura. COM(2011) 416 def.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Crescita blu Opportunità per una crescita sostenibile dei settori marino e marittimo*, COM(2012) 494

Comunicazione della Commissione, EUROPA 2020 Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, COM(2010) 2020 def.

Allegati della relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sui progressi realizzati nella messa a punto di zone marine protette (a norma dell'articolo 21 della direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino (2008/56/CE)), COM(2015) 481

Comunicazione della commissione al parlamento europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni comunicazione 2018 sulla politica di allargamento dell'ue, COM(2018) 450

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni dell'11 dicembre 2019, *Il Green Deal europeo*, COM(2019)640

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Il bilancio dell'UE come motore del piano per la ripresa europea; COM(2020) 442

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030, COM(2020) 380

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Una strategia “Dal produttore al consumatore” per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell’ambiente, 20.5.2020, COM(2020) 381

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Plasmare un'Europa resiliente ai cambiamenti climatici – La nuova strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici, COM(2021) 82

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, su un nuovo approccio per un'economia blu sostenibile nell'UE Trasformare l'economia blu dell'UE per un futuro sostenibile, COM(2021) 240

Comunicazione della commissione al parlamento europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni, Orientamenti strategici per un'acquacoltura dell'UE più sostenibile e competitiva per il periodo 2021 - 2030 {SWD(2021) 102 final} COM(2021) 236

Comunicazione della commissione al parlamento europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni, Verso un settore delle alghe forte e sostenibile nell'UE, COM(2022) 592

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, The common fisheries policy today and tomorrow: a Fisheries and Oceans Pact towards sustainable, science-based, innovative and inclusive fisheries management, COM(2023) 103

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Action Plan: Protecting and restoring marine ecosystems for sustainable and resilient fisheries, COM(2023) 102

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, On the Energy Transition of the EU Fisheries and Aquaculture sector, COM(2023) 100

Report from the Commission to the European Parliament and the Council, Implementation of Regulation (EU) No 1379/2013 on the common organisation of the markets in fishery and aquaculture products, COM(2023)

Commission Staff Working Document Albania 2024 Report Accompanying The Document Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of Regions 2024 Communication on EU enlargement policy, SWD(2024) 690

Commissione europea, Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries, Angevin, F., Borrett, C., Moreira, G., Pavlou, P. et al., Study on the sanctioning systems of Member States for infringements to the rules of the common fisheries policy – EU overall report – Final report, Publications Office of the European Union, 2021

Corte dei Conti europea, una Relazione speciale 26/2020 sull'ambiente marino, 2020

Corte dei Conti europea, Azione dell'UE per contrastare la pesca illegale. Regimi di controllo in atto ma indeboliti da verifiche e sanzioni non uniformi applicate dagli Stati membri, relazione speciale 2022

EUMOFA, European Market Observatory for Fisheries and Aquaculture Products, Il mercato ittico dell'UE, 2024

GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA

Sentenza della Corte di Giustizia del 14 luglio 1976, cause riunite 3, 4 e 6/76, Cornelis Kramer e altri

Sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea del 16 febbraio 1978, causa 61/77, Commissione c. Irlanda

Sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea del 24 novembre 1993, causa C-405/92, Établissements Armand Mondiet SA c. Armement Islais SARL

Sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea del 17 marzo 2011, AJD Tuna Ltd contro Direttur tal-Agricoltura u s-Sajd e Avukat Generali

Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea dell'11 gennaio 2017, causa C 128/15, Spagna c. Consiglio

Sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea del 13 giugno 2018, causa C-683/16, Deutscher Naturschutzring – Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände e.V. c. Bundesrepublik Deutschland

Sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea del 20 novembre 2018, cause riunite C-626/15 e C-659/16, Commissione c. Consiglio, AMP Antarctique

Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 15 aprile 2021, Causa C-733/19, Paesi Bassi c. Consiglio dell'Unione europea e Parlamento europeo

Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea dell'11 gennaio 2024, causa C 330/22, Friends of the Irish Environment CLG c. Minister for Agriculture Food and the Marine



UNIONE EUROPEA
Fondo Sociale Europeo



*Ministero dell'Università
e della Ricerca*



La borsa di dottorato è stata cofinanziata con risorse del
Programma Operativo Nazionale Ricerca e Innovazione 2014-2020, risorse FSE REACT-EU
Azione IV.4 “Dottorati e contratti di ricerca su tematiche dell’innovazione”
e Azione IV.5 “Dottorati su tematiche Green”