



La conservazione delle risorse del mare nell'Unione europea: limiti e prospettive in ottica (eco)sistemica

Susanna Villani*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La conservazione delle risorse biologiche del mare tra politica comune della pesca e disciplina ambientale. – 3. I regolamenti del Consiglio che fissano le possibilità di pesca: la conservazione delle risorse marine naviga in acque agitate. – 4. Osservazioni conclusive.

1. Laddove la variabilità cui sono esposte le risorse naturali a causa del cambiamento climatico sta imponendo interventi volti a un loro sempre più accorto utilizzo, anche il tema della conservazione e della gestione sostenibile delle risorse biologiche del mare sta acquistando un'importanza crescente e trasversale. Crescente perché si inquadra nelle aspettative e negli impegni assunti sul piano internazionale in riferimento, tra tutti, alla Convenzione sulla diversità biologica¹ nonché agli obiettivi di sviluppo sostenibile per la vita sott'acqua stabiliti

* Assegnista di ricerca in Diritto dell'Unione europea presso l'Università degli Studi di Bologna.

¹ La Convenzione sulla diversità biologica è stata firmata a Rio de Janeiro nel giugno 1992. L'Unione europea ha aderito alla Convenzione tramite la decisione 93/626/CEE del Consiglio, del 25 ottobre 1993, relativa alla conclusione della convenzione sulla diversità biologica.

nell’Agenda 2030²; trasversale perché non può fare a meno di interagire con altri settori rilevanti come, ad esempio, quello della pesca. Infatti, l’*escalation* della pesca industriale ha avuto un impatto cruciale, portando al crollo di alcuni *stock* ittici e dunque alla necessità di adottare un approccio di ricostruzione sostenibile della biodiversità marina³.

Nel quadro giuridico dell’Unione europea (UE), l’impronta in favore di una maggior tutela delle risorse biologiche del mare trova spazio in vari atti e documenti, riconducibili specialmente alla disciplina ambientale. Tra questi, è opportuno ricordare - in primo luogo - la direttiva quadro sulla strategia per l’ambiente marino⁴ che, tra le altre cose, designa regioni e sotto-regioni marine e impone agli Stati membri di conseguire un “buono stato ecologico” nei propri mari, in cooperazione con altri Stati membri con cui condividono una regione o una sotto-regione marina. Sempre nell’ottica di creazione di aree poste a tutela di un patrimonio ambientale comune, acquisisce rilevanza la direttiva sull’istituzione di un quadro per la pianificazione marittima

² L’adozione dell’Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile e dei correlati *Sustainable Development Goals* (SDGs) è avvenuta con la risoluzione 70/1 dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite *Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, del 25 settembre 2015. Per un’analisi di carattere generale ed introduttivo sugli SDGs, si veda, *ex multis*, M. MONTINI, F. VOLPE, *Sustainable Development Goals: “molto rumore per nulla?”*, in *Rivista Giuridica dell’Ambiente*, 2015, p. 489 ss. In riferimento all’azione dell’Unione europea, si veda, Commission Staff Working Document, *Delivering on the UN’s Sustainable Development Goals – A comprehensive approach*, SWD (2020)400 fin., del 18 novembre 2020.

³ D. PAULY, V. CHRISTENSEN, S. GUÉNETTE, T. J. PITCHER, U. R. SUMAILA, C. J. WALTERS, R. WATSON, D. ZELLER, *Towards sustainability in world fisheries*, in *Nature*, 2002, p. 689 ss.

⁴ 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. Occorre sottolineare che nel 2020 la Commissione ha adottato una relazione sul primo ciclo di attuazione della direttiva quadro (COM (2020) 259 fin., del 25 giugno 2020). Nel 2021 è stata poi presentata una tabella di marcia per la revisione della direttiva entro il 2023 come previsto dall’art. 23 della medesima. Per approfondimenti, si veda T. BERG, K. FÜRHAUPTER, H. TEIXEIRA, L. UUSITALO, N. ZAMPOUKAS, *The marine strategy framework directive and the ecosystem-based approach—pitfalls and solutions*, in *Marine Pollution Bulletin*, 2015, p. 18 ss.; A. M. O’HAGAN, *Ecosystem-Based Management (EBM) and Ecosystem Services in EU Law, Policy and Governance*, in T. G. O’HIGGINS ET AL., (eds.), *Ecosystem-Based Management, Ecosystem Services and Aquatic Biodiversity. Theory, tools and applications*, Berlin, 2020, p. 353 ss.

che promuove la crescita sostenibile delle economie marittime⁵. L'atto richiede agli Stati membri di contribuire allo sviluppo sostenibile dei settori energetici del mare, dei trasporti marittimi e del settore della pesca e dell'acquacoltura, per la conservazione, la tutela e il miglioramento dell'ambiente, compresa la resilienza all'impatto del cambiamento climatico.

Più recentemente, una maggiore consapevolezza sull'urgenza di trattare questo tema è emersa nel *Green Deal europeo*⁶, ove si è riconosciuto che “l'erosione della biodiversità a livello mondiale [è] dovuta principalmente a mutamenti delle modalità di utilizzo dei terreni e del mare, allo sfruttamento diretto delle risorse naturali e ai cambiamenti climatici”⁷. Nella nuova Strategia sulla biodiversità che l'Unione ha adottato nel 2020⁸ è stato così previsto un ventaglio di ulteriori azioni da intraprendere nel breve periodo che comprendono anche l'adozione di uno specifico *Piano d'azione per conservare le risorse della pesca e proteggere gli ecosistemi marini* e la designazione di nuove zone marine protette che integrino quelle di Natura 2000⁹. In

⁵ Direttiva 2014/89/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2014, che istituisce un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo.

⁶ COM/2019/640 fin., dell'11 dicembre 2019. Per un approfondimento sui contenuti del *Green Deal europeo*, L. KRÄMER, *Planning for Climate and the Environment: the EU Green Deal*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2020, p. 267 ss.; M. C. CARTA, *Il Green Deal europeo. Considerazioni critiche sulla tutela dell'ambiente e le iniziative di diritto UE*, in *rivista.eurojus.it*, 2020, p. 54 ss.; L. LIONELLO, *Il Green Deal europeo. Inquadramento giuridico e prospettive di attuazione*, in *Jus-Online*, 2020, p. 105 ss.; M. ONIDA, *Il Green Deal Europeo*, in P. MANZINI, M. VELLANO (a cura di), *Unione Europea 2020. I dodici mesi che hanno segnato l'integrazione europea*, Padova, 2021, p. 257 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 *Osservatorio europeo DUE*, 2022, p. 1 ss.

⁷ COM/2019/640 fin., cit., punto 2.1.7.

⁸ COM/2020/380 fin., del 20 maggio 2020. Sul punto, merita ricordare che recentemente la Commissione europea ha presentato la proposta di regolamento per il ripristino della natura, comprendente anche le aree marine, al fine di stabilire obblighi di ripristino che siano allineati con gli obiettivi della Strategia sulla biodiversità (COM (2022) 304 fin., del 22 giugno 2022).

⁹ I siti Natura 2000 vengono selezionati con l'intento di garantire la sopravvivenza a lungo termine di specie e habitat protetti a norma della 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 e della direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici che interviene anche per l'ambiente marino.

effetti, come riscontrato dalla Corte dei conti europea nel suo rapporto circa la protezione dell’ambiente marino¹⁰, malgrado l’esistenza di un quadro normativo molto articolato, la sua efficacia è ancora alquanto limitata. Secondo la Corte, le norme UE non hanno condotto al recupero di ecosistemi e habitat significativi; le aree marine protette dell’UE forniscono solo una protezione limitata alla biodiversità; una parte relativamente piccola dei fondi disponibili viene utilizzata per misure di conservazione; e, infine, le disposizioni volte a coordinare la politica della pesca con la politica di protezione dell’ambiente marino sono poco utilizzate nella pratica¹¹. Senza un cambiamento radicale in special modo nell’approccio alla gestione della pesca, è improbabile che vi sia un’inversione nel processo di declino in corso degli habitat marini¹². Come auspicato dal rapporto *State of Nature in EU* pubblicato nel 2020 dall’Agenzia Ambientale Europea (EEA)¹³, i primi dibattiti svoltisi in vista della Conferenza sul Futuro dell’Europa¹⁴ hanno così affrontato anche la necessità di un impegno maggiore nella tutela delle risorse biologiche del mare.

Sulla base di tali premesse, questo contributo si propone di mettere in rilievo gli aspetti più controversi derivanti dalla disciplina in materia di conservazione delle risorse biologiche del mare e, sulla base di ciò, di individuare accorgimenti per limitare le criticità riscontrate. Particolare attenzione verrà data all’inevitabile ma faticoso coordinamento con la politica comune sulla pesca (PCP) così come allo stretto rapporto in termini di *cross-fertilisation*, con la disciplina ambientale (par. 2). Partendo da queste considerazioni, ci si focalizzerà

¹⁰ Corte dei conti, *Relazione speciale 26/2020: Ambiente marino: la protezione esercitata dall’UE è estesa ma non va in profondità*, novembre 2020.

¹¹ *Ibidem*, p. 48 ss.

¹² A commento, si veda, A. L. PERRY, J. BLANCO, S. GARCÍA, N. FOURNIER, *Extensive Use of Habitat-Damaging Fishing Gears Inside Habitat-Protecting Marine Protected Areas*, in *Frontiers in Marine Science*, 16 February 2022.

¹³ Agenzia Ambientale Europea, *State of nature in the EU: results from reporting under the nature directives 2013-2018*, August 2020.

¹⁴ Per commenti sul valore della Conferenza sul Futuro dell’Europa, si veda G. TESAURO, *Una nuova revisione dei Trattati per conservare i valori dell’Unione*, in *I Post di AISDUE*, n. 3, 2021, p. 1 ss.; B. NASCIBENE, *Dalla “paura” all’“ambizione”. L’iniziativa per una Conferenza sul futuro dell’Unione europea*, in *rivista.eurojus.it*, 2020, p. 160 ss.; F. MARTINES, *La Conferenza sul futuro dell’Europa: uno strumento innovativo di partecipazione democratica per rafforzare la legittimità dell’Unione?*, in *I Post di AISDUE*, n. 3, 2021, p. 9 ss.

sui regolamenti del Consiglio relativi alle possibilità di pesca nelle acque dell'Unione per verificare fino a che punto rispondano alle esigenze di sostenibilità delle risorse marine (par. 3). Infine, verranno presentate delle riflessioni conclusive sui limiti attuali relativi alla gestione e conservazione delle risorse biologiche del mare (par. 4).

2. Il primo regime comunitario propriamente dedicato alla conservazione e gestione delle risorse del mare è stato previsto con il regolamento 170/83¹⁵, inteso a stabilire norme comuni di conservazione e di sfruttamento per garantire la protezione dei fondali e il loro utilizzo equilibrato su basi durevoli e condizioni economiche e sociali appropriate¹⁶. Il regime generale di conservazione è stato fin da subito accompagnato da un sistema di limitazioni delle catture ittiche (chiamato TAC); è stato così riconosciuto che la gestione sostenibile delle specie ittiche e delle risorse biologiche del mare dipende inevitabilmente dalle attività legate alla pesca¹⁷. Sono seguiti poi il regolamento 3760/92¹⁸ e il regolamento 2371/2002¹⁹, che hanno

¹⁵ 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.

¹⁶ Per un commento sull'evoluzione di tale regime a livello comunitario, si veda D. BOSS, *La politique commune de la pêche in quelques aspects juridiques*, in *Revue du marché commun*, 1983, p. 404 ss.

¹⁷ Sull'evoluzione della disciplina si rinvia a T. MARKUS, *European Fisheries Law*, Groningen, 2009; R. CHURCHILL, D. OWEN, *The EC Common Fisheries Policy*, Oxford, 2010; Y. TAKEI, *Filling Regulatory Gaps in High Seas Fisheries. Discrete High Seas Fish Stocks, Deep-sea Fisheries and Vulnerable Marine Ecosystems*, Leiden, 2013, p. 136 ss.; J. ROCHETTE ET AL., *The Regional Approach to the Conservation and Sustainable Use of Marine Biodiversity in Areas Beyond National Jurisdiction*, in *Marine Policy*, 2014, p. 109 ss.; A. ANTONOVA, *Reforming European Union Participation in Fisheries Management and Conservation on the High Seas*, in *Ocean Yearbook*, 2015, p. 125 ss.; E. PENAS LADO, *The common fisheries policy: the quest for sustainability*, Hoboken, 2016; C. FIORAVANTI, *Il ruolo delle istituzioni dell'Unione e degli Stati membri nella nuova politica comune della pesca*, Napoli, 2017.

¹⁸ Regolamento (CEE) n. 3760/92 del Consiglio, del 20 dicembre 1992, che istituisce un regime comunitario della pesca e dell'acquicoltura. Per commenti, G. CATALDI, *La politique communautaire de la pêche*, in D. VIGNES, G. CATALDI, R. CASADO RAIGON (sous la direction de), *Collection de droit international de la pêche maritime*, Bruxelles, 2000, p. 302 ss.

¹⁹ 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. Per dettagli sul contenuto del regolamento, si rinvia

istituito, rispettivamente, il regime comunitario della pesca e dell’acquicoltura, e quello sui meccanismi di conservazione e sfruttamento sostenibile delle risorse del mare nell’ambito della pesca.

In materia, il Trattato di Lisbona ha apportato due novità rilevanti. Da una parte, ai sensi dell’art. 43 TFUE, la procedura legislativa ordinaria ha sostituito quella di consultazione per l’adozione di atti di base in materia di PCP. Dall’altra, la conservazione delle risorse biologiche del mare è stata codificata tra le competenze esclusive dell’Unione. Alla base di questa scelta vi è, infatti, la convinzione che questo ambito di intervento vada ricompreso all’interno di un interesse sovranazionale, superando la logica della ripartizione territoriale. A ciò va però aggiunto che, come ricordato dalla Corte di giustizia nel caso *AMP Antartique*²⁰, la conservazione delle risorse biologiche marine è indissociabile dalla politica comune della pesca²¹. Pertanto, “è solo nei limiti in cui la conservazione delle risorse biologiche marine è perseguita in siffatto ambito che essa rientra nella competenza esclusiva dell’Unione”²².

Sulla scorta del nuovo assetto istituzionale e dell’urgenza dettata dai dati scientifici allarmanti in riferimento al generale impoverimento degli *stock* ittici e al declino socio-economico del settore nel suo complesso²³, è stato adottato il regolamento 1380/2013 (noto anche come “regolamento di base”)²⁴, che rappresenta l’ultima riforma rilevante in materia. Sebbene questo si ponga al servizio della

a C. FIORAVANTI, *Il ruolo delle Istituzioni dell’Unione e degli Stati membri*, cit., pp. 23-28.

²⁰ Sentenza della Corte del 20 novembre 2018, cause riunite C-626/15 e C-659/16, *Commissione c. Consiglio (AMP Antartique)*. Per un commento, si veda C. ECKES, *Antarctica: has the Court of Justice got cold feet?*, in *European Law Blog*, 3 December 2018; M. CHAMON, M. CREMONA, *The Representation of the EU and its Member States in Multilateral Fora: The AMP Antartique Effect*, in N. LEVRAT, Y. KASPIAROVICH, C. KADDOUS, R. A. WESSEL (eds.), *The EU and its Member States’ Joint Participation in International Agreements*, London, 2022, p. 97 ss.

²¹ *Ibidem*, punto 83.

²² *Ibidem*, punto 84.

²³ I dati e le considerazioni a essi relative sono stati riportati nella COM (2009) 163 fin., del 22 aprile 2009. La medesima preoccupazione è stata ribadita nella relazione del 2011 concernente gli obblighi di comunicazione ai sensi del regolamento (CE) n. 2371/2002 del Consiglio, relativo alla conservazione e allo sfruttamento sostenibile delle risorse della politica comune della pesca, COM (2011) 418, del 13 luglio 2011.

²⁴ Regolamento (UE) n. 1380/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’11 dicembre 2013, relativo alla politica comune della pesca.

realizzazione di una vera e propria politica comune della pesca, la conservazione delle risorse del mare è stata inclusa esplicitamente tra gli obiettivi da perseguire²⁵. Nella Parte III del regolamento viene così prevista una disciplina assai articolata che stabilisce meccanismi e misure tecniche di conservazione e sfruttamento sostenibile delle risorse biologiche del mare. Tra queste emerge, in particolare, la creazione di zone di ricostituzione degli *stock* ittici dove le attività di pesca possono essere limitate o vietate al fine di contribuire alla conservazione delle risorse acquatiche viventi e degli ecosistemi marini²⁶. Qualora sussista una grave minaccia per l'ambiente marino, sulla base delle prove disponibili, l'art. 12 stabilisce che la Commissione possa adottare misure restrittive per la protezione ambientale che si applicano a tutte le navi, anche se per un periodo di tempo limitato. Infine, la riforma del 2013 prevede strumenti di conservazione prioritari quali i piani pluriennali che definiscono il quadro per la gestione a lungo termine degli *stock* per tipo di pesca e per bacino marino sulla base di parametri oggettivi²⁷.

Questa varietà di misure risponde all'esigenza di disciplinare la pesca secondo un modello di sostenibilità più ampio. Infatti, come stabilito all'art. 2 (3) del regolamento di base, è prevista l'applicazione di un "*approccio basato sugli ecosistemi* al fine di garantire che le attività di pesca abbiano un impatto negativo ridotto al minimo sugli ecosistemi marini e [...] assicurare che le attività di acquacoltura e di pesca evitino il degrado dell'ambiente marino"²⁸. È stato, dunque, dato ampio spazio alla necessità di contemperare le diverse finalità incluse nei Trattati, adottando misure di gestione della pesca che operino nel rispetto del livello di protezione dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile laddove siano in gioco priorità quali la conservazione e lo

²⁵ Regolamento 1380/2013, cit., considerando n. 11): "La PCP dovrebbe contribuire alla protezione dell'ambiente marino, alla gestione sostenibile di tutte le specie sfruttate commercialmente e, in particolare, al conseguimento di un buono stato ecologico"; art. 2 (2): "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".

²⁶ Regolamento 1380/2013, cit., art. 8.

²⁷ *Ibidem*, art. 9.

²⁸ Corsivo aggiunto.

sfruttamento delle risorse. In effetti, l’adozione di un “approccio ecosistemico”²⁹ costituisce un obiettivo fondamentale condiviso a livello internazionale. Nello specifico, la finalità di base è quella di conseguire lo sviluppo sostenibile nelle sue tre dimensioni, vale a dire la protezione e il miglioramento dell’ambiente, l’equità e la coesione sociale, e la prosperità economica; aspetti, questi, che rientrano anche tra gli obiettivi della Strategia dell’UE per lo sviluppo sostenibile³⁰.

L’impostazione tracciata nel regolamento di base conferma, pertanto, la specificità della disciplina relativa alla tutela delle risorse biologiche del mare che, pur definendosi prevalentemente nel quadro della pesca, non può prescindere dalla normativa ambientale³¹. In

²⁹ L’art. 4 (1) (9) del regolamento 1380/2013 stabilisce che per “approccio ecosistemico in materia di gestione della pesca” 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”.

³⁰ COM (2019) 22, del 30 gennaio 2019. Per un’analisi dell’evoluzione del principio di sviluppo sostenibile nel quadro giuridico europeo, S. BÄR, A. KRAEMER, *European environmental policy after Amsterdam*, in *Journal of Environmental Law*, 1998, p. 315 ss.; P. FOIS, *La protezione dell’ambiente nei sistemi internazionali regionali*, in A. DEL VECCHIO, A. DAL RI JÚNIOR (a cura di), *Il diritto internazionale dell’ambiente dopo il Vertice di Johannesburg*, Napoli, 2005, p. 353 ss.; P. A. PILLUTU, *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto ambientale dell’Unione europea*, in P. FOIS (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell’ambiente*, Napoli, 2007, p. 219 ss.; S. VAN HEES, *Sustainable Development in the EU: Redefining and Operationalising the Concept*, in *Utrecht Law Review*, vol. 10, 2014, p. 60 ss.; S. SCHACHERER, *Sustainable Development in EU Foreign Investment Law*, Leiden, 2021, p. 100 ss.

³¹ M. CECCHETTI, *La dimensione europea delle politiche ambientali: un “acquis” solo apparentemente scontato*, in *federalismi.it*, 2012; R. LONG, *Legal aspects of ecosystem-based marine management in Europe*, in A. CHIRCOP, M. L. MCCONNELL, S. COFFEN-SMOUT (eds.), *Ocean Yearbook*, Leiden, 2012, p. 417 ss.; B. CARAVITA, L. CASSETTI, *Unione Europea e ambiente*, in B. CARAVITA, L. CASSETTI, A. MORRONE (a cura di), *Diritto dell’ambiente*, Bologna, 2016, p. 71 ss.; J. WAKEFIELD, *The ecosystem approach and the common fisheries policy*, in D. LANGLET, R. RAYFUSE (eds.), *The ecosystem approach in ocean planning and governance: Perspectives from Europe and beyond*, Leiden, 2018, p. 287 ss. Sul punto, è opportuno ricordare che, con queste considerazioni, l’Unione si allinea anche al parere della Corte internazionale di giustizia secondo cui le norme a protezione dell’ambiente vanno rispettate nell’ambito di qualunque attività nell’interesse delle generazioni future (Corte internazionale di giustizia, *Parere consultivo sulla legalità della minaccia o dell’uso delle armi nucleari*, 1996, punto 226 ss.).

questo modo, si assiste ad un coerente allineamento al principio generale di integrazione ambientale contemplato all'art. 11 del TFUE³², ove si prevede che “[l]e 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”. Sebbene la giustiziabilità di questo principio non sia ancora del tutto chiara, il suo effetto amplificatore degli obiettivi di politica ambientale è innegabile³³. In tal senso, occorre poi ricordare che il medesimo principio è ripreso nell’art. 37 della Carta dei diritti fondamentali ove accompagna e rafforza il principio dello sviluppo sostenibile³⁴. Per di più, il principio di integrazione ambientale va letto in congiunzione con l’art. 7 TFUE, che richiede all’Unione di assicurare coerenza tra le sue varie politiche e azioni, in questo caso la conservazione delle risorse biologiche del mare e la politica comune della pesca.

Il corretto utilizzo dell’approccio ecosistemico si affida ai principi cardine della disciplina ambientale codificati all’art. 191 TFUE e per giunta menzionati nello stesso regolamento di base. In particolare,

³² Sull’evoluzione del principio d’integrazione ambientale, M. WASMEIER, *The Integration of Environmental Protection as a General Rule for Interpreting Community Law*, in *Common Market Law Review*, vol. 38, 2001, p. 159 ss.; J. H. JANS, *Stop the Integration Principle?*, in *Fordham International Law Journal*, vol. 33, 2010, p. 1533 ss.; S. MANSERVISI, *Nuovi profili del diritto ambientale dell’Unione europea. Tra evoluzione scientifica e sviluppo sostenibile*, Roma, 2018. Per un’analisi critica sul ruolo (non) giocato dal principio in oggetto nel *Green Deal europeo*, si veda M. MONTINI, *The European Green Deal from an environmental protection perspective: the missing role of the environmental integration principle*, in K. J. DE GRAAF (ed.), *Grensoverstijgende rechtsbeoefening: Liber amicorum Jan Jans*, Zutphen, 2021, p. 97 ss.

³³ G. MARIN DURAN, E. MORGERA, *Environmental Integration in the EU’s External Relations: Beyond multilateral dimensions*, Oxford-Portland, 2012, p. 32 ss.

³⁴ Per un approfondimento sull’art. 37 della Carta dei diritti fondamentali, si veda, M. LOMBARDO, *The Charter of Fundamental Rights and the Environmental Policy Integration Principle*, in G. DI FEDERICO (ed.), *The EU Charter of Fundamental Rights*, Dordrecht, 2011, p. 217 ss.; E. MORGERA, G. MARIN DURAN, *Article 37: Environmental protection*, in S. PEERS, T. HERVEY, J. KENNER, A. WARD (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights: a commentary*, Baden-Baden, 2014, p. 983 ss.; D. MISONNE, N. DE SADELEER, *Article 37*, in F. PICOD, S. VAN DROOGHENBROECK (sous la direction de), *Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne. Commentaire article par article*, Bruxelles, 2018, p. 789 ss.

acquista rilevanza il principio di precauzione³⁵ cui lo stesso regolamento 1380/2013 fa riferimento all’art. 4³⁶. Consacrato per la prima volta nel principio 15 della Dichiarazione di Rio su ambiente e sviluppo sostenibile del 1992³⁷, sul fronte europeo, il Trattato di Maastricht lo ha dapprima inserito tra i principi fondamentali della politica europea ambientale ma senza darne una chiara definizione. È stato nel 1998 che la Corte di giustizia, nel caso *Gran Bretagna c. Commissione*³⁸, in riferimento agli interventi per fronteggiare il diffondersi del morbo della mucca pazza, ha fatto ricorso al principio in oggetto stabilendo che “quando sussistono incertezze riguardo all’esistenza o alla portata di rischi per la salute delle persone, le

³⁵ Fra le molte opere sul principio di precauzione si vedano, A. JORDAN, J. CAMERON, *Interpreting the Precautionary principle*, London, 1994; D. AMIRANTE, *Il principio di precauzione fra scienza e diritto. Profili introduttivi*, in *Diritto e gestione dell’ambiente*, 2001, p. 16 ss.; J. M. VAN DYKE, *The evolution and international acceptance of the precautionary principle*, in D. D. CARON, H. N. SCHEIBER (eds.), *Bringing New Law to Ocean Waters*, Leiden, p. 357 ss.; L. BUTTI, *Principio di precauzione, codice dell’ambiente e giurisprudenza delle corti comunitarie e della corte costituzionale*, in *Rivista giuridica dell’ambiente*, 2006, p. 809 ss.; S. DI BENEDETTO, *La funzione interpretativa del principio di precauzione in diritto internazionale*, in *Diritto del commercio internazionale*, vol. 20, 2006, p. 321 ss.; A. BIANCHI, M. GESTRI (a cura di), *Il principio precauzionale nel diritto internazionale e comunitario*, Milano, 2006; E. D. COSIMO, *Il principio di precauzione fra stati membri e Unione europea*, in *Diritto pubblico comparato europeo*, n. 3, 2006, p. 1121 ss.; E. FISHER, J. JEONES, R. VON SCHOMBERG, *Implementing the precautionary principle: perspectives and prospects*, Cheltenham, 2006; J. ZANDER, *The Application of the Precautionary Principle in Practice: Comparative Dimensions*, Cambridge, 2010; B. BERTHOUD, *The Precautionary Principle in EU Risk Regulation*, New York, 2014.

³⁶ L’art. 4 (1) (8) del regolamento 1380/2013 stabilisce che per “approccio precauzionale” si intende “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”.

³⁷ La nozione di precauzione fa riferimento a quelle situazioni in cui “in caso di rischio di danno grave o irreversibile, l’assenza di certezza scientifica assoluta non deve servire da pretesto per differire l’adozione di misure adeguate ed effettive, anche in rapporto ai costi, dirette a prevenire il degrado ambientale”. Per un commento critico sulla vaghezza della nozione, si veda T. SCOVAZZI, *Sul principio precauzionale nel diritto internazionale dell’ambiente*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1992, p. 699 ss.; G. MANFREDI, *Cambiamenti climatici e principio di precauzione*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell’ambiente*, n. 1, 2011, p. 28 ss.

³⁸ Sentenza della Corte del 5 maggio 1998, causa C-180/96, *Regno Unito c. Commissione*.

istituzioni possono adottare misure protettive senza dover attendere che siano esaurientemente dimostrate la realtà e la gravità di tali rischi”³⁹. Sebbene questa definizione estensiva interessasse solamente i rischi per la salute umana, successivamente - in *Artegodan*⁴⁰ - il Tribunale ha ampliato l’ambito di applicazione del principio, elevandolo a rango di principio generale di diritto UE⁴¹ e confermando il precedente orientamento della Commissione europea⁴². Pertanto, il principio di precauzione, ad oggi previsto esplicitamente all’art. 191 (2) TFUE, non si limita strettamente alla politica ambientale. Gli viene, invece, riconosciuta adeguata rilevanza in tutti i casi in cui una preliminare valutazione scientifica indichi che vi sono ragionevoli motivi di temere che i possibili effetti nocivi sull’ambiente e sulla salute degli esseri umani, degli animali e delle piante possano essere incompatibili con l’elevato livello di protezione stabilito dall’Unione⁴³.

³⁹ *Ibidem*, punto 99. Per approfondimenti, F. MUNARI, *Il ruolo della scienza nella giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di tutela della salute e dell’ambiente*, in *Il diritto dell’Unione europea*, n. 1, 2017, p. 131 ss.

⁴⁰ Sentenza della Corte del 26 novembre 2002, cause riunite T-75/00, T-76/00, T-83/00, T-84/00, T-85/00, 132/00, T-137/00, T-141/00, *Artegodan GmbH e altri contro Commissione delle Comunità europee*. J. H. JANS, H. VEDDER, *European Environmental Law After Lisbon*, Zutphen, 2012, p. 21 ss.

⁴¹ *Ibidem*, punto 184: “Ne consegue che il principio di precauzione può essere definito come un principio generale del diritto comunitario che fa obbligo alle autorità competenti di adottare provvedimenti appropriati al fine di prevenire taluni rischi potenziali per la sanità pubblica, per la sicurezza e per l’ambiente, facendo prevalere le esigenze connesse alla protezione di tali interessi sugli interessi economici. Infatti, essendo le istituzioni comunitarie responsabili, in tutti i loro ambiti d’azione, della tutela della salute, della sicurezza e dell’ambiente, il principio di precauzione può essere considerato come un principio autonomo che discende dalle menzionate disposizioni del Trattato.” Per una panoramica sui principi generali di diritto dell’UE, si veda T. TRIDIMAS, *The General Principles of EU Law*, Oxford, 2006; K. LENAERTS, J.A. GUTIÉRREZ-FONS, *The Role of General principles of EU Law*, in A. ARNULL, C. BARNARD, M. DOUGAN, E. SPAVENTA (eds.), *A constitutional order of States? Essays in EU law in honour of Alan Dashwood*, Oxford, 2011, p. 179 ss.; M. CONDINANZI, *Diritti, principi e principi generali nell’ordinamento giuridico dell’Unione europea*, in L. D’ANDREA, G. MOSCHELLA, A. RUGGERI, A. SAITTA (a cura di), *La Carta dei diritti dell’Unione europea e le altre carte: (ascendenze culturali e mutue implicazioni)*, Torino, 2016, p. 71 ss.

⁴² COM (2000) 1 fin., del 2 febbraio 2000.

⁴³ Sull’operatività del principio di precauzione, si vedano anche le sentenze del 13 settembre 2017, causa C-111/16, *Giorgio Fidenato e a.*; sentenza dell’8 settembre 2011, causa C-58/10, *Monsanto e a.*; sentenza del 9 giugno 2016, cause riunite C-78/16 e C-79/16, *Giovanni Pesce e a.*

Nel quadro della conservazione delle risorse biologiche del mare, l’approccio precauzionale esige che la pesca sia esercitata in modo che in nessun caso gli *stock* siano sfruttati al punto da non poter far fronte al cambiamento cui l’ambiente è sottoposto. Lo stesso Accordo delle Nazioni Unite sugli *stock* ittici lo richiama per orientare le parti “to conservation, management and exploitation of straddling fish stocks and highly migratory fish stocks in order to protect the living marine resources and preserve the marine environment”⁴⁴. È allora necessario un esame continuo degli studi e dei pareri scientifici per la gestione ottimale della politica della pesca, cui segue il rafforzamento del ruolo del Comitato scientifico, tecnico ed economico (CSTEP)⁴⁵, essenziale per valutare lo stato delle risorse. Tuttavia, laddove le prove scientifiche non siano sufficienti a indirizzare talune decisioni assunte per mitigare l’impatto delle attività legate alla pesca, l’approccio precauzionale richiede di intervenire limitando le potenziali conseguenze avverse derivanti dai provvedimenti delle istituzioni⁴⁶.

Pare, dunque, opportuno verificare fino a che punto queste considerazioni emergano concretamente nel quadro istituzionale dell’Unione e più precisamente nel momento in cui vengono adottati atti volti a regolare aspetti specifici della PCP. Tra questi, meritano particolare attenzione i regolamenti relativi alla fissazione delle possibilità di pesca nelle acque dell’Unione come misura di protezione e conservazione delle risorse biologiche del mare⁴⁷.

⁴⁴Accordo delle Nazioni Unite sugli *stock* ittici del 1995, art. 6.

⁴⁵ Il Comitato è stato istituito con la decisione della Commissione, del 25 febbraio 2016, 2016/C-74/05.

⁴⁶ Cfr., A. PROELLS, *The EU Common Fisheries Policy in light of the precautionary principle*, in *Ocean & Coastal Management*, vol. 70, 2012, p. 22 ss.

⁴⁷ Sul punto occorre ricordare che, in termini generali, i regolamenti adottati dal Consiglio non si limitano alle sole acque dell’Unione ma anche a determinate acque non dell’Unione, come ad esempio quelle della Norvegia e del Regno Unito. Con il recesso di quest’ultimo dall’UE, la stragrande maggioranza delle possibilità di pesca nell’Atlantico e nel Mare del Nord ricade ora nella responsabilità congiunta dell’Unione europea, del Regno Unito, della Norvegia e degli Stati costieri. Riguardo al rapporto con il Regno Unito, l’accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione (TCA) concluso nel 2020 rappresenta la base per la gestione delle possibilità di pesca attraverso consultazioni e il lavoro del comitato specializzato per la pesca. A seguito delle consultazioni bilaterali, il 21 dicembre 2021, l’Unione ha concordato con il Regno Unito la fissazione di un gran numero di TAC per il 2022 per gli *stock* elencati

3. Già a partire dagli anni '70 l'esercizio di poteri puramente esecutivi volti a dare concreta applicazione alla normativa in materia di conservazione delle risorse biologiche del mare è stato gradualmente affidato al Consiglio e alla Commissione. In questo modo, pur nella progressiva valorizzazione del ruolo di quest'ultima, al Consiglio sono stati riconosciuti importanti poteri in relazione all'adozione di misure attuative per la conservazione delle risorse e la fissazione dei limiti di pesca volti a limitare il depauperamento delle risorse marine. Tra queste, come già anticipato, figura la determinazione delle possibilità di pesca per i pescherecci europei finalizzata, auspicabilmente, ad evitare il sovra sfruttamento degli *stock* ittici e promuovere una pesca sostenibile.

A tal fine, il regolamento 1380/2013 fissa gli obiettivi per le proposte relative ai limiti di cattura in un ciclo di gestione annuale (biennale nel caso degli *stock* in acque profonde), richiedendo di rispettare le strategie di gestione a lungo termine sulla base dei piani pluriennali⁴⁸. Seguendo la procedura stabilita all'art. 43, par. 3, TFUE, è previsto che il Consiglio adotti, su proposta della Commissione, le misure relative alle limitazioni quantitative, nonché alla fissazione e ripartizione delle possibilità di pesca per alcuni *stock* ittici da assegnare ai pescherecci degli Stati membri⁴⁹.

nell'allegato 35 del TCA tra l'Unione e il Regno Unito. Per approfondimenti sul rapporto tra UE e Regno Unito in ambito ittico a seguito della Brexit, si veda T. APPLEBY, J. HARRISON, *Taking the Pulse of Environmental and Fisheries Law: The Common Fisheries Policy, the Habitats Directive, and Brexit*, in *Journal of Environmental Law*, vol. 31, 2019, p. 1 ss.

⁴⁸ Il piano pluriennale per il Mare del Nord è stato istituito dal regolamento (UE) 2018/973 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 luglio 2018. Il piano pluriennale per le acque occidentali è stato istituito dal regolamento (UE) 2019/472, del 19 marzo 2019.

⁴⁹ Sul punto occorre sottolineare che, per determinati *stock* ittici, gli Stati membri mantengono il potere di decidere autonomamente i TAC fornendo comunicazione successiva alla Commissione indicante i parametri utilizzati. Inoltre, in mancanza di normativa dell'Unione, gli Stati possono adottare misure nazionali di conservazione entro le 12 miglia, pur essendo necessaria la consultazione della Commissione, degli altri Stati membri e del Consiglio consultivo interessato qualora abbiano conseguenze sui pescherecci degli altri Stati membri (regolamento 1380/2013, cit., art. 20). Sul punto, si veda, C. FIORAVANTI, *Il ruolo delle Istituzioni dell'Unione e degli Stati membri*, cit., pp. 165-174.

In ossequio ai principi di buona *governance*⁵⁰, nell’elaborare la proposta per il regolamento annuale sui TAC, la Commissione europea è tenuta a valutare i pareri scientifici degli organismi consultivi⁵¹. In particolare, è previsto espressamente che il CSTEP includa tutte le informazioni riguardanti i fattori di rischio per gli *stock* ittici nelle sue valutazioni e pareri sugli ecosistemi e le attività di pesca, avvalendosi della consulenza del Consiglio internazionale per l’esplorazione del mare (CIEM)⁵² per quanto riguarda l’Oceano Atlantico settentrionale, il Mar Baltico e il Mare del Nord. Da notare che quest’ultimo formula i suoi pareri annuali su diversi *stock* ittici solo quando esistano dati sufficienti e attendibili, con stime riguardanti le loro dimensioni e le previsioni sul modo in cui essi reagiranno ai vari scenari di sfruttamento.

In presenza di dati sufficienti, gli organi scientifici sono quindi in grado di fornire una stima degli adeguamenti da apportare alle possibilità di pesca affinché gli *stock* possano produrre il rendimento massimo sostenibile⁵³. Negli altri casi, questi si basano sull’approccio precauzionale per formulare raccomandazioni sul livello delle possibilità di pesca da stabilire. In seguito, i funzionari nazionali si riuniscono settimanalmente nel gruppo di lavoro sulla politica interna della pesca per discutere la proposta della Commissione. Sulla base di queste discussioni preparatorie, il Comitato dei rappresentanti permanenti (Coreper) conduce i negoziati sulla proposta circa una settimana prima del Consiglio riunito nella formazione “Agricoltura e pesca”, quando i ministri presenti adottano il regolamento definitivo sui

⁵⁰ Regolamento 1380/2013, cit., considerando n. 14): “tali principi prevedono un processo decisionale basato sui migliori pareri scientifici disponibili, un ampio coinvolgimento delle parti interessate e una prospettiva a lungo termine”. Nel dettaglio, tali principi sono poi elencati all’art. 3 del medesimo regolamento.

⁵¹ Regolamento 1380/2013, cit., art. 6 (2).

⁵² Il Consiglio internazionale per l’esplorazione del mare, quale forum scientifico determinante per lo scambio di informazioni e idee sul mare e le sue risorse biologiche, e per la promozione e il coordinamento della ricerca marina, è stato istituito per la prima volta a Copenaghen nel 1902 e rinnovato con la Convenzione sul mare territoriale e la zona contigua del 1964.

⁵³ Questo concetto, definito all’art. 4 (1) del regolamento 1380/2013, cit., si riferisce all’adozione di misure che, nel lungo termine, fissano tassi di cattura tali da consentire agli *stock* di riprodursi per assicurarne lo sfruttamento in condizioni sostenibili dal punto di vista economico, ambientale e sociale.

TAC. Questo avviene di solito a metà dicembre in modo tale che il regolamento venga adottato entro la fine del mese di gennaio dell'anno successivo con effetto retroattivo, decorrendo dal 1° gennaio di ogni anno⁵⁴. Ciò detto, a parere di chi scrive, questo strumento risulta deficitario di un reale approccio ecosistemico richiesto dal regolamento di base per due motivi che, seppur distinti, si intrecciano necessariamente.

Analizzando nel dettaglio il contenuto dei regolamenti sui TAC adottati negli ultimi anni, si evidenzia innanzitutto la discrepanza tra le raccomandazioni scientifiche sulle possibilità di pesca e i reali quantitativi stabiliti al termine della procedura. Già a partire dalle proposte della Commissione⁵⁵, infatti, si può osservare che i limiti sono spesso superiori rispetto a quelli suggeriti dagli organismi consultivi e derivanti dai pareri precauzionali del CIEM. A loro volta, i limiti definitivi concordati in Consiglio superano (talvolta di gran lunga) quelli presentati dalla Commissione nella sua proposta iniziale⁵⁶. Orbene, una tale incoerenza può essere letta come una inosservanza degli obblighi derivanti dalla lettura congiunta degli artt. 3 e 6 del regolamento di base, dove si richiede la conformità delle misure ai pareri scientifici resi dagli organismi preposti, peraltro in linea con la prima condizione d'azione della politica UE in materia di ambiente, a sua volta prevista dall'art. 191, par. 3, TFUE. Inoltre, laddove la decisione finale sia disallineata rispetto alle proposte presentate dagli organi scientifici, anche l'applicazione del principio di precauzione - tanto valorizzato nel regolamento di base - sembra essere in sofferenza.

⁵⁴ In relazione all'anno corrente, nel marzo 2022 il Consiglio ha adottato il regolamento 2022/515 emendando quello già precedentemente adottato in modo tale da includere anche le possibilità di pesca nelle acque britanniche. Si veda, regolamento (UE) 2022/515 del Consiglio, del 31 marzo 2022, recante modifica del regolamento (UE) 2022/109, che fissa, per il 2022, 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.

⁵⁵ COM (2021) 661fin., del 3 novembre 2021, successivamente integrata da COM (2022) 54fin., del 16 febbraio 2022.

⁵⁶ Sul punto, si vada ad esempio a confrontare l'allegato I del regolamento 2022/109 del Consiglio e l'allegato I della proposta di regolamento del Consiglio (COM/2021/661fin.) elaborata dalla Commissione, entrambi relativi ai TAC applicabili ai pescherecci dell'Unione in zone in cui sono imposti TAC per specie e per zona.

A giustificazione delle scelte del Consiglio, si potrebbe richiamare quanto più volte ripetuto dalla Corte di giustizia a partire dal noto caso *Mondiet*⁵⁷, dove è stato detto che il legislatore dell’Unione non ha l’obbligo di adeguare le misure di conservazione delle risorse della pesca ai pareri scientifici e tecnici disponibili. Inoltre, la mancanza o la natura non probante di quest’ultimi non deve impedire al Consiglio di adottare le misure da esso reputate indispensabili per realizzare gli scopi della PCP⁵⁸. In seguito all’adozione del nuovo regolamento di base, la Corte è nuovamente tornata sul punto nei casi *Spagna c. Consiglio*⁵⁹ e *Paesi Bassi c. Consiglio e Parlamento*⁶⁰, ove ha sottolineato che l’obbligo di tener conto delle raccomandazioni adottate dagli organismi consultivi non si traduce necessariamente nella prescrizione di attuare le proposte formulate in tali raccomandazioni⁶¹. Infatti, nel settore della pesca, il legislatore dell’Unione gode di un ampio potere discrezionale che non riguarda esclusivamente la determinazione della natura e della portata delle misure da adottare, ma anche, in una certa misura, la determinazione degli stessi dati di base⁶². In questo modo, sembra che anche il principio di precauzione sia soggetto alla formula che opera in relazione ai principi alla base dell’esercizio delle competenze dell’UE, secondo la quale le istituzioni devono compiere articolate e complessive valutazioni di natura socio-economica rientranti nell’ambito materiale di intervento, in questo caso della PCP⁶³. In effetti, non è inconsueto che il Consiglio giustifichi la decisione di non conformarsi al suggerimento degli organi scientifici con la necessità di tutelare la dimensione socio-economica del settore ittico che, altrimenti, potrebbe essere gravemente danneggiata⁶⁴. Tra l’altro, sulla specifica relazione tra obiettivi socio-economici ed esigenze di conservazione

⁵⁷ Sentenza della Corte del 24 novembre 1993, causa C-405/92, *Établissements Armand Mondiet SA c. Armement Islais SARL*.

⁵⁸ Sentenza *Mondiet*, cit., punto 31.

⁵⁹ Sentenza della Corte di giustizia dell’11 gennaio 2017, causa C-128/15, *Spagna c. Consiglio*.

⁶⁰ Sentenza della Corte di giustizia del 15 aprile 2021, causa C-733/19, *Paesi Bassi c. Consiglio e Parlamento*.

⁶¹ *Ibidem*, punto 52.

⁶² Sentenza *Spagna c. Consiglio*, cit., punto 46.

⁶³ Sentenza *Paesi Bassi c. Consiglio e Parlamento*, cit., punto 54.

⁶⁴ Questa riflessione è chiaramente espressa nel preambolo dei regolamenti 2022/109 e 2022/515, in entrambi i casi al considerando n. 6.

delle risorse biologiche del mare riecheggia il ragionamento della Corte proposto ancora in *Mondiet* sulla scorta del caso *Roquette*⁶⁵ relativo alla politica agricola comune. Qui, infatti, è stato confermato che non sempre è possibile il simultaneo e bilanciato raggiungimento di finalità diverse. Per questo, sebbene le istituzioni siano chiamate a impegnarsi per una “conciliazione *permanente*” delle eventuali contraddizioni, non è esclusa una “prevalenza temporanea” dell’una rispetto all’altra⁶⁶.

Ora, nonostante i rilievi della giurisprudenza della Corte su questi punti, non sembra che le istituzioni, a partire dalla Commissione, si stiano impegnando come richiesto per raggiungere una conciliazione permanente delle diverse esigenze. Evidentemente, questa inerzia dipende anche dalla difficoltà di introdurre dei parametri di valutazione oggettivi che permettano un bilanciamento ragionevole, sebbene - si ricorda - la tutela dell’ambiente sia riconosciuta come esigenza imperativa⁶⁷. Inoltre, la prevalenza “temporanea” auspicata dalla Corte non si rispecchia nel regolamento sui TAC ove si assiste ad una prevalenza costante (e annuale) degli interessi economici più che della tutela delle risorse biologiche del mare. È poi difficile giustificare la limitata applicazione del principio di precauzione, tenuto conto anche delle recenti sollecitazioni di taluni giudici nazionali indirizzate agli Stati membri proprio in relazione alla portata di tale principio. A titolo esemplificativo, basti richiamare come, nel noto caso *Urgenda*⁶⁸, la Corte suprema olandese abbia di fatto compresso il potere discrezionale delle autorità pubbliche in favore di un maggiore utilizzo del principio di precauzione come criterio ermeneutico per la lettura degli obblighi sostanziali e procedurali in capo agli Stati nel quadro dell’emergenza

⁶⁵ Sentenza della Corte del 20 ottobre 1977, causa 29/77, *Roquette c. Francia*, punto 30.

⁶⁶ Sentenza *Mondiet*, cit., punto 51.

⁶⁷ Sentenza della Corte del 20 settembre 1988, C- 302/86, *Commissione c. Danimarca*, punto 9.

⁶⁸ Sentenza della Corte suprema olandese del 20 dicembre 2019, *Urgenda c. Olanda*. Per commenti, si veda, tra tutti, J. VERSCHUUREN, *The State of the Netherlands v Urgenda Foundation: The Hague Court of Appeal upholds judgment requiring the Netherlands to further reduce its greenhouse gas emissions*, in *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 28, 2019, p. 94 ss.; A. NOLLKAEMPER, L. BURGERS, *A new classic in climate change litigation: the Dutch Supreme Court decision in the Urgenda case*, in *EJIL:Talk!*, 6 January 2020.

climatica⁶⁹. Trasposta nel quadro istituzionale dell’UE, la valorizzazione di un più solido approccio precauzionale apparirebbe coerente con la crescente attenzione nei confronti della tutela della biodiversità marina, come previsto dallo stesso regolamento di base. In aggiunta, l’applicazione del principio di precauzione aiuterebbe a garantire un reale bilanciamento tra gli interessi in gioco, superando così la consolidata prevalenza delle considerazioni socio-economiche a discapito delle esigenze di protezione ambientale, in favore di un accorto ed equilibrato sviluppo sostenibile.

Il secondo punto che suscita perplessità in relazione ai regolamenti sui TAC deriva dal carattere estremamente confidenziale dell’*iter* decisionale che ne porta all’adozione. In effetti, come riportato in alcuni studi di settore⁷⁰ e confermato da un’indagine avviata nel 2019 dal Mediatore europeo su sollecitazione dell’organizzazione di diritto ambientale *ClientEarth*⁷¹, è riscontrabile un limitato accesso ai documenti e alle informazioni su cui è basata la decisione finale circa la determinazione degli *stock* ittici. Il Consiglio, infatti, non registra le posizioni degli Stati membri espresse in seno al Coreper e neanche quelle dei funzionari pubblici nazionali e degli ambasciatori. Inoltre, questo non fornisce tempestivamente l’accesso ai documenti legislativi, né proattivamente né su richiesta, mettendo a disposizione solo un registro incompleto di documenti di difficile utilizzo. Pertanto, sembra che il Consiglio, per evitare di rendere evidenti le proprie scelte di prevalenza delle esigenze socio-economiche del settore ittico rispetto alle considerazioni e alle proiezioni degli organi scientifici, preferisca non rendere pubbliche le argomentazioni realmente poste a giustificazione della propria decisione finale.

⁶⁹ Sentenza *Urgenda*, cit., punto 5.3.2.

⁷⁰ Sul punto si veda, Y. BENDEL, *Overfishing in the Darkness. A case study on transparency in Council decision-making*, in *Transparency International EU Report*, 2016; PEW CHARITABLE TRUSTS, *Lessons from Implementation of the EU’s Common Fisheries Policy*, in *Fishes*, 22 March 2021; H. SVEDÄNG, C. BERKOW, *Adapt herring fisheries to scientific uncertainty*, in *Stockholm University Baltic Sea*, 7 June 2021.

⁷¹ Recommendation of the European Ombudsman in case 640/2019/FP on the transparency of the Council of the EU’s decision-making process leading to the adoption of annual regulations setting fishing quotas (total allowable catches), 25 October 2019.

In relazione a ciò, pare lecito chiedersi se la procedura decisionale che adotta il Consiglio per la determinazione dei TAC non appaia problematica in ordine a quanto previsto dall'art. 15 TFUE e dall'art. 42 della Carta dei diritti fondamentali⁷². Nel diritto primario, infatti, l'accesso agli atti viene sancito sia come principio generale di diritto dell'Unione, quale estrinsecazione del principio generale di trasparenza ex art. 1 TUE, che come diritto fondamentale al fine di promuovere il buon governo e garantire la piena partecipazione della società civile⁷³. Nel quadro del diritto derivato, rileva il regolamento 1049/2001 sull'accesso del pubblico ai documenti delle istituzioni⁷⁴ come strumento normativo che non solo codifica suddetto istituto ma introduce anche delle possibili eccezioni all'obbligo di trasparenza come strumento di tutela delle esigenze di riservatezza delle istituzioni.

In riferimento all'estrema discrezione adottata dal Consiglio per i regolamenti sui TAC, occorre però constatare la difficoltà di ricorrere alle eccezioni stabilite all'art. 4 del regolamento 1049/2001. In termini generali, non emergono questioni legate alla difesa dell'interesse pubblico in riferimento alla sicurezza pubblica, alla difesa e alle questioni militari, alle relazioni internazionali o alla politica finanziaria. Ad ogni modo, occorre ricordare che l'introduzione di eventuali profili

⁷² M. SALVADORI, *Right of access to documents: the implementation of Article 42 of the Charter of Fundamental Rights*, in M. A. BIASIOTTI, S. FARO (eds.), *From Information to Knowledge – Online access to legal information: methodologies, trends and perspectives*, Amsterdam, 2011, p. 39 ss.

⁷³ La giurisprudenza della Corte di giustizia sull'accesso agli atti è stata particolarmente ricca a partire dalla sentenza della Corte del 1° luglio 2008, cause riunite C-39/05 P e C-52/05 P, *Regno di Svezia, Maurizio Turco c. Consiglio dell'Unione europea*; sentenza della Corte del 17 ottobre 2013, causa C-280/11 P, *Consiglio c. Access Info Europe*. Da ultimo, rileva la sentenza del Tribunale del 22 marzo 2018, causa T-540/15, *Emilio De Capitani c. Parlamento europeo*. Sul punto, si veda, tra tutti, F. BATTAGLIA, *La trasparenza del procedimento legislativo europeo all'esame del giudice dell'Unione nel caso De Capitani*, in *federalismi.it*, 18 luglio 2018; L. SCHIANO DI PEPE, *Principio di trasparenza ed esigenze di riservatezza in materie di interesse generale a confronto davanti alla Corte di giustizia: il caso della tutela dell'ambiente*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 2019, p. 53 ss.

⁷⁴ Regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione. Per approfondimenti, M. MIGLIAZZA, *Brevi riflessioni sugli sviluppi della trasparenza nell'Unione Europea*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3, 2003, p. 1355 ss.; M. MAES, *Le droit d'accès aux documents des institutions européennes: où en est la révision du règlement 1049/2001?*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2014, p. 475 ss.

di valutazione di carattere politico dovrebbe essere ridimensionata sulla base di quanto stabilito dalla Corte di giustizia nel caso relativo a una decisione del Consiglio sulle possibilità di pesca per pescherecci battenti bandiera venezuelana nella zona economica esclusiva della Guyana⁷⁵. Qui i giudici hanno, infatti, sostenuto che, a differenza degli atti adottati *ex art. 43, par. 2, TFUE* di natura co-legislativa e dunque prettamente politica, le decisioni *ex art. 43, par. 3, TFUE* hanno carattere meramente tecnico, andando a definire solo elementi di dettaglio⁷⁶. Per i giudici della Corte, ciò deriva dal fatto che “le misure relative alla fissazione e alla ripartizione delle possibilità di pesca non sono considerate di per sé come rientranti nella categoria delle disposizioni necessarie al perseguimento della politica comune della pesca”⁷⁷. Pertanto, una presunta natura politica del regolamento non potrebbe essere invocata a giustificazione di una tale riservatezza.

Parimenti, la clausola prevista all’art. 4 (3) del regolamento 1049/2001, secondo cui l’accesso a un documento – anche solo di uso interno – può essere rifiutato se la divulgazione pregiudica gravemente il processo decisionale dell’istituzione, trova difficile applicazione nella situazione in oggetto. Difatti, come ricordato dalla Corte di giustizia nel caso *ClientEarth c. Commissione*, in virtù di una consolidata giurisprudenza, l’invocazione di una tale giustificazione deve basarsi su una chiara dimostrazione del potenziale esito negativo e su un pregiudizio ragionevolmente prevedibile e non puramente ipotetico⁷⁸. Si tratta di un pregiudizio che, nel caso del regolamento sui TAC, non è però riscontrabile in via autonoma né supportato dall’istituzione stessa con dati oggettivi e verificabili. Per di più, in *Saint-Gobain Glass*, la Corte ha confermato che la clausola di cui sopra deve essere

⁷⁵ Sentenza della Corte del 26 novembre 2014, cause riunite C-103/12 e C-165/12, *Parlamento e Commissione c. Consiglio*.

⁷⁶ *Ibidem*, punto 50.

⁷⁷ *Ibidem*, punto 49.

⁷⁸ Sentenza della Corte del 4 settembre 2018, causa C-57/16, *ClientEarth c. Commissione*, punto 51. Per un commento, si veda E. PALADINI, *Principio di trasparenza e presunzioni generali di riservatezza: una conciliazione è possibile? La sentenza del Tribunale del 13 novembre 2015, cause riunite T-424/14 e T-425/14, ClientEarth c. Commissione*, in *rivista.eurojus.it*, 13 gennaio 2016; F. DEANA, *Democrazia ambientale ed eccezioni al diritto fondamentale di accesso alle informazioni detenute dagli organi dell’Unione europea*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, nn. 1-2, 2020, p. 1 ss.

interpretata restrittivamente in special modo quando si parla di informazioni ambientali, in considerazione dell'interesse pubblico tutelato dalla loro divulgazione⁷⁹.

Orbene, la natura complessa e intersettoriale della disciplina relativa alla conservazione delle risorse biologiche del mare permette di agganciarsi a quest'ultima considerazione, dal momento che i dati e le valutazioni rese dagli organi scientifici circa l'impatto dell'attività di pesca sull'ecosistema marino ricadono pacificamente nella nozione di "informazioni ambientali". Ciò permette di constatare che, in aggiunta a quanto osservato in relazione al regolamento 1049/2001, anche taluni obblighi di trasparenza derivanti dal quadro normativo relativo alla tutela dell'ambiente appaiono non pienamente rispettati dalle istituzioni dell'Unione. In particolare, si intende qui fare riferimento a quanto prescritto dal regolamento 1367/2006⁸⁰ che attua la Convenzione di Aarhus⁸¹ (di seguito, regolamento Aarhus). Infatti, tra gli obblighi stabiliti da quest'ultimo rilevano, ai fini della presente analisi, quelli previsti nel cd. primo pilastro della Convenzione e codificati all'art. 4 del regolamento stesso concernente l'eliminazione di ogni barriera

⁷⁹ Sentenza della Corte del 13 luglio 2017, causa C-60/15 P, *Saint-Gobain Glass Deutschland c. Commissione*, punto 66.

⁸⁰ Regolamento 1367/2006, del 6 settembre 2006, sull'applicazione delle disposizioni della Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale alle istituzioni e agli organi comunitari. Da notare che il regolamento è stato recentemente emendato al fine di aggiornare il sistema di riesame interno agli atti amministrativi di portata individuale in materia ambientale (regolamento (UE) 2021/1767 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 ottobre 2021).

⁸¹ Cfr. A. TANZI, E. FASOLI, L. IAPICHINO (a cura di), *La Convenzione di Aarhus e l'accesso alla giustizia in materia ambientale*, Padova, 2011; J. EBBESSON, A. MODEST, *Contribution to Environmental Democracy and Justice in Transboundary Contexts: the Combined Impact of the Espoo Convention and the Aarhus Convention*, in *Review of European Community and International Environmental Law*, vol. 20, 2011, p. 248 ss.; M. PALLEMAERTS (ed.), *The Aarhus Convention at the: interactions and tensions between conventional international law and EU environmental law*, Paris, 2011; L. KRAMER, *EU Environmental Law*, London, 2016; S. KINGSTON, V. HEYVAERT, A. ČAVOŠKI, *European Environmental Law*, Cambridge, 2017; R. CARANTA, A. GERBRANDY, B. MULLER (eds.), *The making of a new European legal culture: the Aarhus convention: at the crossroad of comparative law and EU law*, Paris, 2018.

all’accesso alle informazioni⁸². In tale disposizione si specifica che le istituzioni e gli organi comunitari devono organizzare le informazioni ambientali in loro possesso e attinenti alle loro funzioni ai fini della diffusione attiva e sistematica presso il pubblico. Tra questi, risulta particolarmente significativa la pubblicazione di dati o sintesi di dati ricavati dal monitoraggio delle attività che incidono o possono incidere sull’ambiente, oltre che la divulgazione di studi sull’impatto ambientale e delle valutazioni dei rischi relativi agli elementi ambientali⁸³. *A fortiori*, quando ci muoviamo nell’ambito ambientale va tenuto conto dell’interesse che la divulgazione delle informazioni richieste presenta per il pubblico, in modo da tendere ad una maggiore trasparenza. Ciò detto, la limitata conoscibilità delle informazioni e della documentazione valutata dal Consiglio ai fini dell’adozione dei limiti sulle possibilità di pesca pare in contrasto anche con quanto previsto dal regolamento di Aarhus che interviene così ad integrazione del regolamento 1049/2001. Difatti, viene ostacolata non solo la conoscibilità delle informazioni e dei rischi a cui lo spazio in cui il singolo vive è sottoposto, ma anche la possibilità di controllare e di partecipare direttamente o indirettamente alle decisioni che incidono necessariamente sull’ambiente⁸⁴.

A conferma di questo ragionamento, nell’ottobre del 2019, il Mediatore europeo ha reso una prima raccomandazione con cui invitava il Consiglio a rendere proattivamente disponibili i documenti relativi all’adozione del regolamento sui TAC al momento della loro diffusione agli Stati membri o il più presto possibile dopo tale data⁸⁵. Tuttavia, il

⁸² Si veda, art. 4 della Convenzione di Aarhus e Titolo II del regolamento 1367/2006. M. SALVADORI, *Il diritto di accesso all’informazione ambientale nella Convenzione di Aarhus e nel diritto dell’Unione Europea*, in M. PENNASILICO (a cura di), *Scritti in onore di Lelio Barbiera*, Napoli, 2012, p. 1279 ss.; P. J. OLIVER, *Access to Information and to Justice in EU Environmental Law: The Aarhus Convention*, in *Fordham International Law Journal*, vol. 36, 2013, p. 1423 ss.

⁸³ *Ibidem*, art. 4 (2), lett. e-g.

⁸⁴ Questa esigenza emerge anche nel diritto amministrativo, S. RODRIQUEZ, *Law-making e policy-formulation: il ruolo della società civile nell’Unione europea*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1, 2010, p. 125 ss.; A. ANGELETTI (a cura di), *Partecipazione, accesso e giustizia nel diritto ambientale*, Napoli, 2011, p. 71 ss.

⁸⁵ Recommendation of the European Ombudsman in case 640/2019/FP on the transparency of the Council of the EU’s decision-making process leading to the adoption of annual regulations setting fishing quotas (total allowable catches), caso 640/2019/TE, 25 October 2019.

Consiglio non ha dato seguito alla raccomandazione del Mediatore, che l'anno successivo ha adottato una decisione contenente i medesimi termini circa la cattiva condotta dell'istituzione⁸⁶. Nonostante l'ennesima presa di posizione del Mediatore europeo, il Consiglio non ha dimostrato l'intenzione di adeguarsi, confermando, da una parte, il noto limite delle decisioni non vincolanti adottate dal Mediatore⁸⁷ e, dall'altra, la debolezza di un sistema ancora fallace nel tenere in considerazione le esigenze di carattere ambientale in settori differenti seppur affini. Per di più, come riscontrato dal Mediatore europeo, la posizione inflessibile del Consiglio appare deludente dal momento che suggerisce la sua incapacità “di cogliere appieno il legame critico tra la democrazia e la trasparenza del processo decisionale per quanto riguarda le questioni che hanno un impatto significativo sul grande pubblico, soprattutto quando dette decisioni riguardano la protezione dell'ambiente”⁸⁸. Infine, la conclusione di questa vicenda porta a confermare la persistente difficoltà di adottare a livello UE misure capaci di realizzare un'effettiva conservazione delle risorse biologiche del mare laddove questa si interseca con un settore quale quello della pesca che ricomprende obiettivi di diversa natura e che ha implicazioni socioeconomiche non trascurabili.

4. Sebbene gli interventi di conservazione delle risorse biologiche del mare siano indissolubilmente intrecciati con la politica comune della pesca, questi non possono prescindere dagli obiettivi di carattere ambientale. Sempre più frequentemente si assiste al consolidarsi di una

⁸⁶ Decisione del Mediatore europeo relativa al caso 640/2019/TE sulla trasparenza del processo decisionale del Consiglio dell'UE che ha portato all'adozione di regolamenti annuali che fissano i contingenti di pesca, 29 aprile 2020.

⁸⁷ L. COMINELLI, *Il Mediatore europeo, Ombudsman dell'Unione: risoluzione alternativa delle dispute tra cittadini e istituzioni comunitarie*, Milano, 2005; H.C.H. HOFFMANN, *The Developing Role of the European Ombudsman*, in H.C.H. HOFFMANN, J. ZILLER (eds.) *Accountability in the EU. The Role of the European Ombudsman*, Cheltenham, 2017, p. 1 ss; P. KOSTADINOVA, *Improving the Transparency and Accountability of EU Institutions: the Impact of the Office of the European Ombudsman*, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 53, 2012, p. 1077 ss.; M. INGLESE, *Il Mediatore europeo e il diritto a una buona amministrazione: recenti sviluppi nel rapporto tra i cittadini e le istituzioni dell'Unione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 2, 2018, p. 309 ss.

⁸⁸ Decisione del Mediatore europeo, cit., Introduzione.

esigenza di coordinamento tra le diverse politiche dell’Unione non aventi carattere isolato ma trasversale, dando così concretezza al principio di integrazione ambientale previsto dai Trattati⁸⁹. In effetti, questo principio – quale clausola orizzontale – potrebbe rappresentare la vera chiave di volta per tradurre anche sul piano strettamente giuridico gli impegni politici assunti dall’Unione in relazione alla tutela della biodiversità, tra cui quella marina, pur riconoscendo la difficile combinazione con obiettivi e interessi di altra natura. Infatti, va ricordato che il principio di integrazione ambientale non impone di privilegiare sistematicamente la protezione dell’ambiente. Piuttosto, riecheggiando la giurisprudenza della Corte, questo determina, al pari del principio dello sviluppo sostenibile⁹⁰, l’obbligo di effettuare un bilanciamento tra i vari interessi che caratterizzano le politiche e l’azione dell’Unione fino ad arrivare a una decisione che sia la più ecocompatibile possibile⁹¹. Ciononostante, occorre riconoscere che l’approccio adottato dalle istituzioni dell’UE nell’ambito della conservazione delle risorse del mare ancora mal si concilia con la crescente attenzione all’esigenza di integrare le considerazioni ambientali nelle altre politiche dell’Unione. In particolare, il processo decisionale adottato dal Consiglio, notoriamente portatore degli interessi degli Stati membri che, a loro volta, rispondono a esigenze, aspettative e interessi di varia natura (specialmente economica e sociale) non si allinea pienamente a questa lettura. Anzi, esso conferma la difficoltà di operare un bilanciamento “ecocompatibile” che non si traduca in una costante affermazione delle esigenze socioeconomiche a discapito di quelle ambientali e, dunque, in effetti pregiudizievoli a un’adeguata protezione dell’ambiente marino.

⁸⁹ P. FOIS, *Il diritto ambientale dell’Unione europea*, in G. CORDINI, P. FOIS, S. MARCHISIO (a cura di), *Diritto ambientale. Profili internazionali, europei e comparati*, Torino, 2017, pp. 78 e 79.

⁹⁰ Conclusioni dell’Avvocato generale Léger, del 7 marzo 2000, causa C-371/98, *The Queen c. Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions, ex parte First Corporate Shipping Ltd, con la partecipazione di: World Wide Fund for Nature UK (WWF) e Avon Wildlife Trust*, punto 54.

⁹¹ Cfr. F. ROLANDO, *L’integrazione delle esigenze ambientali nelle altre politiche dell’Unione europea*, Napoli, 2021; F. FERRARO, *L’evoluzione della politica ambientale dell’Unione: effetto Bruxelles, nuovi obiettivi e vecchi limiti*, in *Rivista Giuridica dell’Ambiente*, n. 4, 2021, p. 777 ss.

A ciò si aggiunge poi la convinzione (errata) che una maggiore attenzione a considerazioni di carattere ambientale, basate ancorché su un approccio precauzionale, comporti necessariamente delle perdite in termini economici. Al contempo, la limitatezza delle informazioni fornite in ordine alle decisioni adottate sulle possibilità di pesca sembra riflettere l'idea che uno standard democratico fondamentale quale quello della trasparenza possa essere sacrificato in favore di quello che si considera il maggior vantaggio da raggiungere. Secondo una lettura più ampia, questa rigida impostazione riconduce a un approccio che si potrebbe definire anacronistico rispetto al ruolo giocato dall'Unione in ambito ambientale in ottemperanza al *Green Deal europeo* e agli impegni assunti per contrastare, più in generale, gli effetti del cambiamento climatico.

A fronte di tali considerazioni, va detto che il report finale sui lavori della Conferenza sul Futuro dell'Europa⁹² non riporta riflessioni e proposte specifiche in relazione alla conservazione delle risorse biologiche del mare. Tuttavia, è stato fatto riferimento alla necessità più ampia “to bring the concept of green and blue economy to the fore, by promoting effective environmentally and climate friendly agriculture and fishery in the EU and worldwide”⁹³. In questa ottica, l'approccio ecosistemico e il principio di integrazione ambientale dovrebbero trovare ampio spazio in modo tale da superare i limiti riscontrati in materia. Gli effetti repentini del cambiamento climatico sulle risorse biologiche marine devono, infatti, far riflettere su strategie e interventi tempestivi che vadano verso un cambiamento strutturale.

Sarebbe auspicabile, tra tutti, una maggiore interazione tra i portatori di interesse nell'ambito ambientale e in quello della pesca per individuare soluzioni coerenti con gli obiettivi dell'uno e dell'altro settore. In tal senso, vista la necessità di integrare considerazioni ambientali nell'adozione dei regolamenti sui TAC, occorrerebbe pensare al coinvolgimento della DG Ambiente nonché dei funzionari nazionali impegnati nel settore ambientale nell'*iter* di adozione dei regolamenti in oggetto, garantendo così un maggiore coordinamento tra i due ambiti di intervento. Inoltre, si potrebbe riflettere sulla possibilità

⁹² Conference on the Future of Europe, *Report on the final outcome*, 9 May 2022.

⁹³ *Ibidem*, p. 43.

di prevedere la commissione ufficiale e trasparente di studi e valutazioni di impatto ambientale, sociale ed economico *ex-ante* ed *ex-post* in relazione all’attività di pesca in un’ottica di lungo periodo. A parere di chi scrive, le aspettative derivanti dall’architettura inaugurata dal regolamento di base - unite a una sempre più integrata relazione tra politica, diritto e scienza - rappresentano un passaggio essenziale verso il consolidamento di un reale approccio ecosistemico. Seguendo l’impostazione e gli obiettivi del *Green Deal europeo* nonché della Strategia sulla biodiversità, una sua solida applicazione nell’ambito della gestione della pesca significherebbe, infatti, garantire alle generazioni presenti e future la fruizione delle risorse marine entro limiti ecologicamente e socialmente bilanciati.