



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

Cristiana Fioravanti*

SOMMARIO: 1. Le “ricadute” del monitoraggio annuale sull’attuazione degli obiettivi della politica comune della pesca. - 2. Lo stallo nel processo di revisione del regime di controllo sulla proposta della Commissione del 2018. - 3. Gli esiti del monitoraggio sullo stato delle risorse gestite esclusivamente dall’Unione e di quelle condivise. – 4. Verso la relazione della Commissione sul funzionamento della politica comune della pesca.

1. Lo scorso 1° giugno la Commissione europea ha pubblicato la consueta relazione annuale sulla valutazione dei progressi relativi alla gestione degli stock ittici gestiti esclusivamente dall’Unione e di quelli condivisi con Stati terzi, anche nel quadro delle organizzazioni regionali per la pesca¹.

* Professoressa ordinaria di Diritto dell’Unione europea presso l’Università di Ferrara.

¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Verso una pesca più sostenibile nell’UE: situazione attuale e orientamenti per il 2023*, COM(2022) 253, 1° giugno 2022, in eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=COM:2022:253:FIN; si veda, insieme, Commission Staff

Per l'anno in corso, la relazione assume particolare rilevanza poiché anticipa di pochi mesi un importante appuntamento per il futuro della politica comune della pesca². Entro il prossimo dicembre, la Commissione dovrà infatti riferire – come previsto dall'art. 49 del regolamento n. 1380/2013 sulla politica comune della pesca – al Parlamento europeo e al Consiglio in merito al funzionamento della politica comune della pesca [di seguito pcp]³. Trascorso ormai un decennio dal primo regolamento di base adottato congiuntamente da Parlamento e Consiglio, la comunicazione della Commissione del prossimo dicembre è dunque finalizzata ad aprire un ampio confronto sull'efficacia di una disciplina che si caratterizza, rispetto al passato, per tratti particolarmente innovativi.

Il regolamento del 2013 ha infatti assegnato alla politica comune della pesca nuovi obiettivi e strumenti di gestione delle risorse, al fine di assicurarne lo sfruttamento nei limiti del *rendimento massimo sostenibile*⁴. Tale indicatore introdotto per la gestione degli stock ittici è teso ad assicurare la massimizzazione delle catture, salvaguardando al contempo la sostenibilità delle risorse, assicurando “il maggior numero di catture che può essere effettuato in condizioni di sicurezza, anno dopo anno, mantenendo le dimensioni della popolazione ittica al livello di massima produttività”⁵. Ed è pur vero – lo provano gli esiti dell'ultima relazione della Commissione – che l'obiettivo non può

Working Document, *Accompanying the document, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Towards more sustainable fishing in the EU: state of play and orientations for 2023*, SWD(2022) 157, in eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022SC0157.

² EAA, *2022 is the year of the Common Fisheries Policy*, in www.eaa-europe.org/news/16596/2022-is-the-year-of-the-common-fisheries-policy.html.

³ 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, in eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32013R1380.

⁴ Per uno sguardo d'insieme sugli sviluppi nel tempo della politica comune della pesca, si veda, M. ARANDA, C. ULRICH, B. LE GALLIC, L. BORGES, S. METZ, R. PRELLEZO, M. SANTRUTÚN, Research for PECH Committee, *EU fisheries policy – latest developments and future challenges*, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels, 2019, in www.europarl.europa.eu/cmsdata/186977/Study_EU%20Fisheries%20policy_EN-original.pdf.

⁵ V. art. 2, par. 2, reg. 1380/2013.

ancora dirsi compiutamente raggiunto, ma non vanno sottovalutati i progressi che in questi anni si sono gradualmente realizzati e che occorre consolidare, concentrando al contempo gli sforzi con riguardo allo stato delle risorse che permangono critiche, come è nel Mar Mediterraneo, Mar Baltico e, anche per effetto della guerra in corso, nel Mar Nero. Non meno impegnativa è, poi, la sfida che coinvolge l'Unione nella gestione di risorse condivise con Stati terzi e in seno alle organizzazioni regionali; basti pensare alle conseguenze che sono derivate dal recesso del Regno Unito e dai riflessi che ciò ha comportato anche nelle relazioni con la Norvegia⁶.

Resta poi in parte ancora incompiuto il gravoso processo di adeguamento della disciplina previgente agli obiettivi della riforma del 2013, la cui portata non è limitata all'esercizio della competenza esclusiva che i Trattati assegnano all'Unione in materia di conservazione e gestione degli stock. Per assicurare coerenza alla politica comune complessivamente riguardata, valorizzandone altresì la dimensione ambientale⁷, il regolamento di base non si limita infatti alla regolamentazione dei meccanismi di sfruttamento sostenibile delle risorse biologiche marine in una prospettiva ecosistemica, ma pone altresì norme di principio con riguardo agli altri ambiti connessi alla gestione della complessa materia: organizzazione comune del mercato dei prodotti di settore, strumenti di finanziamento, regime di controllo, relazioni esterne, sviluppo sostenibile dell'acquacoltura. Rispetto a tali ambiti, distinti ma intimamente connessi alla gestione delle risorse, il regolamento di base si limita a dettare norme di principio da declinare in apposite discipline di dettaglio, al fine di salvaguardare la coerenza che la regolamentazione della politica della pesca nel suo insieme richiede per il raggiungimento degli obiettivi previsti dal TFUE.

⁶ V. *infra*, par.3.

⁷ Sui profili relativi all'interazione fra politica comune della pesca e ambiente si veda, S. VILLANI, *La conservazione delle risorse del mare nell'Unione europea: limiti e prospettive in ottica (eco)sistemica*, in www.aisdue.eu/susanna-villani-la-conservazione-delle-risorse-del-mare-nellunione-europea-limiti-e-prospettive-in-ottica-ecosistemica/; C. FIORAVANTI, *La dimensione ambientale nella conservazione delle risorse biologiche del mare fra questioni di competenza e poteri degli Stati membri dell'Unione europea*, in *federalismi.it*, n. 9, 2019, p. 1 ss. Si veda inoltre Corte dei Conti dell'Unione europea, Relazione speciale, *Ambiente marino: la protezione esercitata dall'UE è estesa ma non va in profondità*, 26/2020, in op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/marine-environment-26-2020/it/.

La riforma del 2013 ha, dunque, rappresentato un significativo cambio di passo rispetto al passato, ma il processo di complessiva revisione della materia non è ancora del tutto compiuto. I nuovi e impegnativi obiettivi previsti per la gestione degli stock ittici e le esigenze di adeguamento della disciplina ai principi posti dal regolamento di base del 2013, continuano pertanto a richiedere un impegno costante da parte delle Istituzioni e degli Stati membri. In questo quadro di progressivo sviluppo dell'ultima riforma, il monitoraggio elaborato dalla Commissione sulla scorta dei dati e delle risultanze scientifiche rappresenta perciò uno strumento di fondamentale importanza. Invero, la relazione della Commissione consente al Parlamento europeo e al Consiglio di cogliere, anno dopo anno, i “progressi realizzati nell'attuazione del rendimento massimo sostenibile” e di apprezzare lo stato in cui si trovano gli stock ittici. Sotto questo profilo, gli esiti del monitoraggio annuale costituiscono del resto per la Commissione il punto d'avvio su cui elaborare le proposte da tramettere al Consiglio, in vista dell'adozione della disciplina annuale sulle possibilità di pesca per l'anno successivo sia con riguardo alle risorse gestite esclusivamente dall'Unione, sia per quelle condivise con Stati terzi anche nel quadro delle organizzazioni regionali per la pesca.

Vero è che se è questa la finalità più diretta del monitoraggio annuale, la relazione non si limita peraltro a rappresentare lo stato degli stock ittici, ma offre valutazioni di più ampio respiro sull'adeguamento delle flotte alle capacità di pesca, sulla raccolta e trasmissione dei dati e sul rispetto della disciplina di controllo della politica comune. D'altronde, sono queste le risultanze che incidono in modo rilevante sulla gestione delle risorse e sul raggiungimento del rendimento massimo sostenibile delle risorse, salvaguardando al contempo la sostenibilità economica del settore.

Nella gestione della politica comune della pesca lo strumento del monitoraggio annuale assume un'importanza decisiva non solo ai fini della determinazione annuale delle possibilità di pesca, ma anche per orientare interventi di più ampio respiro in materia. In effetti, le criticità che i monitoraggi annuali evidenziano hanno nel tempo favorito un processo di graduale revisione della disciplina, in coerenza con gli obiettivi di fondo dell'ultima riforma della pcp.

In questa dimensione, si apprezza l'adozione del regolamento n. 2019/1241 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla conservazione delle risorse della pesca e alla protezione degli ecosistemi marini attraverso misure tecniche, adottato allo scopo di razionalizzare l'insieme della normativa che, nel tempo, si era andata stratificando⁸. Ed è pur sempre nell'ottica di rafforzare l'apporto della ricerca e delle risultanze scientifiche sulla gestione delle risorse che il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato il regolamento n. 2017/1004 che ha istituito un regime per la raccolta, la gestione e l'uso di dati nel settore della pesca e un sostegno alla consulenza scientifica relativa alla politica comune della pesca⁹. Di rilievo è poi il regolamento n. 2017/2403 relativo alla gestione delle flotte da pesca esterne¹⁰. Infine, in questa cornice di progressivo riassetto della materia è maturata l'azione delle Istituzioni volta ad assicurare il tempestivo adeguamento della normativa di sostegno, come prova la recente revisione della disciplina degli strumenti finanziari della pcp, cui va il merito di avere, fra l'altro, valorizzato l'apporto dell'acquacoltura nel quadro delle finalità della politica comune della pesca, dando così seguito anche per questo settore alle previsioni del regolamento di base¹¹.

⁸ 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. 1967/2006, (CE) n. 1224/2009 del Consiglio 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, versione consolidata: eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:02019R1241-20220226&from=EN. Sul divieto di uso di reti da traino con impiego di impulso elettrico, disposto da un allegato al regolamento, si veda la sentenza della Corte del 15 aprile 2021, causa C-733/19, *Paesi Bassi c. Consiglio*.

⁹ Regolamento (UE) 2017/1004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 maggio 2017, che istituisce un quadro dell'Unione per la raccolta, la gestione e l'uso di dati nel settore della pesca e un sostegno alla consulenza scientifica relativa alla politica comune della pesca e che abroga il regolamento (CE) n. 199/2008 del Consiglio, in eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=CELEX%3A32017R1004.

¹⁰ Regolamento (UE) 2017/2403 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2017, relativo alla gestione sostenibile delle flotte da pesca esterne e recante abrogazione del regolamento (CE) n. 1006/2008 del Consiglio, in eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32017R2403&from=IT.

¹¹ 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

2. Non si registrano viceversa, nonostante si tratti di un profilo estremamente critico costantemente evidenziato dalla Commissione nelle sue relazioni annuali e dalla Corte dei conti europea già nel 2017¹², progressi significativi sul versante della riforma del sistema di controllo della politica comune della pesca. Nella comunicazione trasmessa al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione del regolamento sul controllo (regolamento n. 1224/09 e normativa correlata) per il periodo 2014-2019, la Commissione aveva del resto riscontrato la persistenza di pesanti carenze nell'attuazione delle "i) disposizioni sul controllo e verifica della potenza motrice; ii) pesatura; iii) obblighi di sbarco; iv) controllo della flotta esterna; e v) applicazione di sanzioni"¹³, riaffermando l'urgente necessità di procedere ad una decisa revisione della disciplina. Ma la proposta della Commissione, risalente al 2018, non ha ancora trovato l'accordo dei co-legislatori in vista dell'adozione di una disciplina pienamente rispondente alle esigenze della materia¹⁴.

Eppure, nelle sue relazioni annuali sullo stato delle risorse ittiche, la Commissione non ha mai mancato di rinnovare l'urgenza di un intervento sul regime di controllo, la cui disciplina si regge a tutt'oggi su un regolamento adottato prima della riforma della politica comune

e che modifica il regolamento (UE) 2017/1004, in eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1139&from=IT.

¹² Corte dei conti europea, Relazione speciale, *Controllo della pesca nell'UE: occorre intensificare gli sforzi*, 08/2017, www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_8/SR_FISHERIES_CONTROL_IT.pdf.

¹³ Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione del regolamento (CE) n. 1224/2009 del Consiglio che istituisce un regime di controllo unionale per garantire il rispetto delle norme della politica comune della pesca, come previsto a norma dell'articolo 118 per il periodo 2015-2019, COM(2021) 316, del 22 giugno 2021, in eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0316&from=EN.

¹⁴ 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, COM(2018)368, eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018PC0368&from=IT.

della pesca del 2013 e che risulta non del tutto adeguato ed efficiente¹⁵. Non per nulla, la revisione di cui la Commissione sollecita l'adozione anche nell'ultima relazione annuale è motivata dall'urgenza di dotare la politica comune della pesca di un'efficace disciplina che superi le criticità di quella attualmente in vigore, adeguandone la normativa ai principi che, per tale profilo, il regolamento base del 2013 pone¹⁶.

Vero è che il regime di controllo è uno dei profili più delicati della materia poiché – come è evidente – il raggiungimento degli obiettivi connessi alla gestione e conservazione delle risorse è strettamente connesso non solo all'efficacia dei meccanismi previsti, ma anche all'azione conseguente da parte degli Stati membri¹⁷. Non per nulla la proposta elaborata dalla Commissione muove nella direzione di una profonda revisione della disciplina vigente per i profili di inadeguatezza che essa ha nel tempo mostrato, prospettando, in particolare, il ricorso alla localizzazione elettronica per tutti i pescherecci della flotta dell'Unione, la digitalizzazione dei dati relativi alle catture, l'utilizzo del formato elettronico per la tenuta dei giornali di pesca e delle dichiarazioni di sbarco e un'apposita disciplina dedicata al controllo della pesca ricreativa, sino ad oggi non adeguatamente regolata

¹⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Verso una pesca più sostenibile nell'UE: situazione attuale e orientamenti per il 2022, 9 giugno 2021, COM(2021) 279, in eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0279&from=RO.

¹⁶ Si veda l'art. del reg. 1380/2013, cit.

¹⁷ Spetta agli Stati membri l'adozione di misure adeguate di controllo, di ispezione e di contrasto – sulla base di sanzioni “effettive, proporzionate e dissuasive” (su cui v. da ultimo la sentenza dell'11 febbraio 2021, causa C-77/20, *K.M.*, e l'ordinanza del 1° marzo 2022, causa C-493/21, *K.M.*; la sentenza del 10 febbraio 2022, in causa C-564/20, *PF, MF*) – alle infrazioni commesse nelle acque e nel territorio dell'Unione. Va altresì segnalato che il regolamento di base della politica comune della pesca ha previsto, all'art. 37, la creazione di un *Gruppo di esperti* (le minute degli incontri, ad oggi sono pubblicati i resoconti di soli due incontri, sono reperibili in ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/meetings/consult?lang=en&meetingId=24037&fromExpertGroups=true) cui è affidata la trattazione dei “nodi problematici di interesse comune”, la formulazione di pareri anche relativi alle priorità in termini di sostegno finanziario dell'Unione e lo scambio di informazioni sulle attività di controllo e di ispezione. Il Gruppo di esperti (composto da rappresentanti della Commissione e degli Stati membri) dà vita a un foro di coordinamento fra tutti gli attori coinvolti: alle riunioni possono infatti essere invitati anche esperti dal Parlamento europeo e l'Agenzia europea per il controllo della pesca assiste alle riunioni in qualità di osservatore.

nonostante l'incidenza di tale pratica sulla conservazione e sostenibilità delle risorse¹⁸.

Uno dei punti qualificanti della proposta, su cui peraltro si sono misurate le posizioni divergenti dei co-legislatori, è la previsione dell'utilizzo a bordo di sistemi di telecamere a circuito chiuso di cui la Commissione propone l'impiego per contrastare con maggiore efficacia la pratica dei rigetti in mare. Le relazioni annuali attestano la gravità e l'incidenza delle violazioni connesse all'obbligo di sbarco sulla gestione sostenibile delle risorse, nonostante si tratti di uno degli elementi centrali della politica comune riformata¹⁹. Ancora, per quanto attiene alla regolamentazione del meccanismo di tracciabilità, la proposta prevede il ricorso alla digitalizzazione dei dati con riguardo a tutti i prodotti della pesca e dell'acquacoltura e il ricorso a un sistema di pesatura improntato ad una minore flessibilità quanto a deroghe ed eccezioni percorribili dagli Stati membri. Modifiche rilevanti si prospettano poi sia per quanto riguarda l'armonizzazione del sistema sanzionatorio, sia sotto il profilo di un rafforzamento del ruolo e dei poteri dell'Agenzia europea di controllo della pesca (EFCA).

Le posizioni emerse in prima lettura evidenziano, nonostante il favore di massima manifestato dal Parlamento europeo e dal Consiglio, divergenze di rilievo proprio sugli aspetti più qualificanti della proposta²⁰. In particolare, rispetto all'obbligatorietà dell'installazione del sistema di telecamere a circuito chiuso a bordo, il Parlamento propone di prevederne l'utilizzo solo su base volontaria e con la previsione di incentivi che ne promuovano l'utilizzo, limitandone

¹⁸ Cfr. C. FIORAVANTI, *Limiti d'accesso alle risorse ittiche e pesca non professionale. Note a commento della pronuncia del Tribunale dell'Unione europea nella causa nella causa IFSUA*, in *Rivista di diritto agrario*, II, 2021, p. 3 ss.

¹⁹ V. punto 3.

²⁰ Cfr. Parlamento europeo, Relazione della Commissione pesca sulla proposta (A9-0016/2021),

[www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_deposes/rapports/2021/0016/P9_A\(2021\)0016_IT.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_deposes/rapports/2021/0016/P9_A(2021)0016_IT.pdf) e la risoluzione approvata l'11 marzo 2021

(P9_TA(2021)0076),

[www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/definitif/2021/03-11/0076/P9_TA\(2021\)0076_IT.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/definitif/2021/03-11/0076/P9_TA(2021)0076_IT.pdf); Consiglio dell'Unione europea, posizione sulla proposta, 12 luglio 2021 (ST 10406 2021 ADD 3 REV 1), eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_10406_2021_ADD_3_REV_1&from=EN.

l'obbligatorietà ai soli pescherecci che siano ripetutamente incorsi in violazioni. Più in generale, la posizione espressa dal Parlamento tende ad attenuare la portata degli obblighi proposti dalla Commissione, prospettando esenzioni da accordare a pescherecci di lunghezza inferiore a 10 metri sia sotto il profilo dell'obbligo di tenuta dei giornali di pesca elettronici, sia quanto all'introduzione di deroghe alla pesatura dei prodotti al momento dello sbarco e al margine di tolleranza autorizzato nelle stime registrate nel giornale di pesca, in particolare per i piccoli pelagici e i tonnidi.

Non diversamente dal Parlamento, anche il Consiglio propone numerose modifiche al testo presentato dalla Commissione, specie sotto il profilo dell'introduzione di deroghe ed esenzioni (quanto ai sistemi di pesatura e tracciabilità) a favore dei pescherecci di piccole dimensioni. Inoltre, il Consiglio non si mostra favorevole ad accogliere la proposta della Commissione volta all'introduzione obbligatoria e generalizzata del sistema di telecamere a circuito chiuso, proponendo eventualmente il ricorso all'utilizzo di sistemi di controllo a distanza. Non incontra il favore del Consiglio neppure la proposta di regolamentazione della pesca ricreativa rispetto alla quale il Consiglio prospetta non già l'introduzione di un sistema di licenze, quanto piuttosto il rafforzamento dei sistemi di controllo da parte degli Stati membri sulle catture di specie sottoposte a limitazioni di pesca. Merita infine menzione la prospettiva del Consiglio volta ad implementare, nell'ottica della regionalizzazione della pcp, specifiche misure di controllo regionale in cooperazione fra gli Stati membri.

Il quadro sinteticamente tracciato evidenzia posizioni divergenti e, in particolare, fa risaltare il disfavore del Parlamento europeo e del Consiglio verso l'introduzione dell'obbligatorietà del sistema telecamere e dei meccanismi di controllo della potenza motore a bordo. Nella relazione annuale la Commissione ribadisce, comunque, l'intenzione di voler continuare a collaborare con i co-legislatori per raggiungere un accordo che porti alla modifica del regime di controllo. Il monitoraggio fotografa, del resto, una situazione particolarmente critica per quanto riguarda l'analisi dell'equilibrio tra capacità della flotta e possibilità di pesca che, specie per le flotte che operano nel Mar Mediterraneo e nel Mar Nero, continua ad attestarsi a livelli prossimi ai massimali previsti dal regolamento 1380/2013. Ma l'aspetto che

continua a destare le maggiori preoccupazioni è senza dubbio il rispetto dell'obbligo di sbarco che il regolamento di base ha introdotto, al fine di contrastare la pratica dei rigetti in mare con riguardo agli stock sottoposti a limiti di cattura e, per il Mar Mediterraneo, anche per le catture soggette a taglie minime. In questo settore, infatti, i controlli sul rispetto della normativa che è stata gradualmente introdotta sulla scorta del regolamento di base risultano carenti specie a causa delle “differenze nel controllo e nell'applicazione dell'obbligo di sbarco [...] all'interno degli Stati membri e tra di essi”²¹.

Non stupisce, pertanto, che la Commissione abbia nuovamente richiamato l'attenzione delle istituzioni sulla necessità di riformare il sistema di controllo delle attività di pesca, per assicurare, anche ricorrendo alle moderne strumentazioni, il rispetto della normativa. Senza un intervento di profonda revisione, sia sotto il profilo del controllo sulla capacità di pesca delle flotte, sia quanto al rispetto dell'obbligo di sbarco, l'obiettivo del rendimento massimo sostenibile risulta difficile da raggiungere specie in spazi marini eccessivamente sfruttati – come è nel Mar Mediterraneo.

3. Dall'esame degli esiti del monitoraggio annuale sullo stato delle risorse della pesca gestite dall'Unione emerge una situazione non omogenea. Se, infatti, un numero maggiore di stock è stato portato a livelli di sostenibilità e si registra un risultato rilevante in relazione alle risorse ittiche dell'Atlantico nord-orientale complessivamente riguardate, continua a destare preoccupazione lo stato delle risorse presenti in altri spazi marini. È il caso del Mar Baltico che, afflitto da pesca eccessiva e da condizioni ambientali degradate, fa registrare un'inversione di tendenza rispetto ai miglioramenti conseguiti negli ultimi anni. Desti preoccupazione anche lo stato delle risorse ittiche del Mar Mediterraneo, ove l'indice di rendimento massimo sostenibile, pur

²¹ Si veda Commissione per la pesca del Parlamento europeo, Relazione sul conseguimento degli obiettivi dell'obbligo di sbarco a norma dell'articolo 15 della politica comune della pesca, 27 aprile 2021, A9-0147/2021, punto AE, in www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0147_IT.html e, insieme, la Risoluzione del Parlamento europeo del 18 maggio 2021, sul conseguimento degli obiettivi dell'obbligo di sbarco a norma dell'articolo 15 della politica comune della pesca (2019/2177(INI)), in eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021IP0227&from=LT.

sceso rispetto al passato, continua ad attestarsi a livelli non sostenibili²², registrando un valore doppio rispetto a quello indicato per mantenere gli stock entro i limiti biologici di sicurezza. Il miglioramento ha interessato in larga parte solo gli stock gestiti “in condivisione”, grazie a misure adottate in seno alla Commissione generale per la pesca nel Mediterraneo e ai piani pluriennali adottati dall’Unione. Nuove criticità si addensano sulle risorse del Mar Nero e sulla pesca in quello spazio marino, non solo a causa dell’interruzione delle attività di pesca e delle inevitabili perturbazioni da ciò derivate sul mercato, ma anche con riguardo all’acquisizione dei pareri scientifici sullo stato delle risorse e alla cooperazione per la gestione di stock condivisi, con riflessi destinati a perpetrarsi negli anni a venire.

Sono molte le risorse della pesca che l’Unione condivide con Stati terzi e che richiedono una sempre più intensa cooperazione, per salvaguardarne la sostenibilità e, laddove necessario, l’adozione di piani di ricostituzione. A tal fine, per molti stock condivisi nell’Atlantico, nel Mar Baltico e nello Skagerrak/Kattegat, le possibilità di pesca sono assoggettate, in larga parte, a totali ammissibili di catture (TAC), ma non mancano casi in cui il sovrasfruttamento mette a rischio la consistenza degli stock, richiedendo alle Parti coinvolte la massima concertazione.

Inoltre, la gestione condivisa si estende ora ad un numero maggiore di risorse e la cooperazione assume, specie dopo il recesso del Regno dall’Unione, un’importanza determinante per la pesca nelle acque dell’Atlantico e del Mare del Nord²³. Ma per la verità, dopo le difficoltà che si erano inizialmente riscontrate, pare essersi consolidata una prospettiva di rinnovato dialogo e cooperazione nelle relazioni fra l’Unione e il Regno Unito.

²² Uno stock è pescato in modo sostenibile al livello dell’MSY quando il rapporto tra la mortalità per pesca effettiva (F) e la mortalità per pesca compatibile con l’MSY (FMSY) è inferiore o uguale a 1: si veda la Relazione della Commissione, *Verso una pesca*, 2022, cit. par. 1.

²³ Si vedano i contributi in J. ECHEBARRIA FERNÁNDEZ, J. TAFSIR MATIN, J. SKINNER, M. LENNAN (eds.), *Fisheries and the Law in Europe. Regulation After Brexit*, London-New York, 2022; v., inoltre, B. STEWART, C. WILLIAMS, R. BARNES, S. WALMSLEY, G. CARPENTER, *The Brexit deal and UK fisheries-has reality matched the rhetoric*, in *Maritime Studies*, 2022, p. 1 ss.

Che si tratti di un tema centrale per il settore della pesca – e, prima ancora, per la gestione sostenibile di quegli stock ora condivisi con un “nuovo” attore – è del resto evidenziato anche dal Parlamento europeo che, in una recente risoluzione, raccomanda alla Commissione di considerare e prevenire gli effetti che, a medio e lungo termine, sono destinati a riflettersi sulle possibilità di pesca assegnate alla flotta dell’Unione, a seguito della “rimodulazione” delle quote fissate dall’Accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione in vigore fra l’Unione e il Regno Unito. In termini più generali, il Parlamento europeo pone l’accento sulla necessità di intensificare gli sforzi “al fine di garantire una solida governance degli oceani promuovendo un uso e uno sfruttamento sostenibili delle risorse oceaniche e incoraggiando e il ripristino delle zone sulla base delle migliori e più recenti conoscenze scientifiche”²⁴. Nel medio periodo l’invito rivolto alla Commissione è di adoperarsi per l’adozione di “tutte le misure atte a consentire, alla scadenza del periodo di adeguamento, l’accesso reciproco alle acque e alle risorse ittiche e di evitare che, dopo giugno 2026, non si riducano ulteriormente i contingenti per i pescatori dell’Unione”.

Il recesso del Regno Unito ha peraltro comportato un ulteriore riflesso sulla gestione delle risorse condivise “trilateralmente” con la Norvegia e il Regno Unito, nel tentativo di evitare che “in assenza di accordi di condivisione, si verificchino situazioni di pesca eccessiva”²⁵. I TAC fissati per il 2022 si attestano, in larga misura, sul livello del rendimento massimo sostenibile; anzi, per alcune risorse in sofferenza le Parti hanno convenuto di fissare limiti di cattura inferiori a quelli suggeriti nei pareri scientifici. In vista della determinazione delle quote relative al 2023, proseguiranno i negoziati per determinare i contingenti con gli Stati terzi, secondo la tabella di marcia indicata nella Relazione.

Resta ancora da sottolineare che è stato finalmente raggiunto un accordo fra l’Unione e la Norvegia per l’accesso alle quote di taluni stock nelle acque circostanti le isole Svalbard e il Mare di Barents:

²⁴ Parlamento europeo, *Risoluzione del Parlamento europeo del 5 aprile 2022 sul futuro della pesca nella Manica, nel Mare del Nord, nel Mare d’Irlanda e nell’Oceano Atlantico alla luce del recesso del Regno Unito dall’UE*, 5 aprile 2022, P9_TA(2022)0103, in www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0103_IT.html.

²⁵ Cfr. la Relazione della Commissione, *Verso una pesca*, 2022, cit., par.2.

difatti, il contenzioso che si era aperto, sempre a seguito del recesso del Regno Unito, in ordine alla suddivisione di quote in precedenza assegnate all’Unione, ha trovato una composizione che assicura alle flotte europee l’accesso alla pesca in questi spazi marini e rafforza la “cooperation on measures in relation to fisheries in Northeast Arctic, ensuring sustainable fishing”²⁶.

Il monitoraggio racchiuso nella Relazione rappresenta dunque la *linea di base* su cui elaborare le proposte della Commissione per l’adozione dei regolamenti sulle possibilità di pesca per il 2023 anche rispetto a tali stock – acquisiti i pareri scientifici e conclusi i negoziati con le Parti cointeressate alla gestione delle risorse condivise²⁷ – in un difficile percorso che salvaguardi la sostenibilità delle risorse e la tenuta economica del settore, senza tralasciare le esigenze di protezione degli ecosistemi marini²⁸.

4. Come anticipato, l’anno in corso racchiude un appuntamento importante per la materia qui di interesse. La comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio riguardante il funzionamento della politica comune della pesca, attesa per dicembre, è finalizzata ad aprire il confronto in seno alle istituzioni sulla tenuta e sull’adeguatezza di una disciplina che si è consolidata nel decennio ormai trascorso dall’adozione del regolamento di base del 2013.

Il Parlamento europeo, per parte sua, ha aperto una consultazione pubblica sul Rapporto “The state of play in the implementation of the Common Fisheries Policy and future perspectives”²⁹, elaborato dalla Commissione per la pesca, il cui esito evidenzia il convincimento di

²⁶ European Commission Fisheries: *Eu and Norway strengthen cooperation for sustainable fishing in the Northeast Arctic*, in [ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/%20en/ip_22_2722](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_2722); cfr. inoltre *Ad-hoc exploratory consultations in relation to the fisheries in ICES areas 1 and 2*, in www.regjeringen.no/contentassets/70a18c8e8d7542558dbffdc76e95ca55/ad-hoc-exploratory-consultations-in-relation-to-the-fisheries-in-ices-areas-1-and-2.pdf.

²⁷ Sullo stato degli accordi conclusi dall’Unione relativamente alle risorse condivise v. oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/fisheries/international-agreements/northern-agreements_en#bilateral-agreements.

²⁸ Si veda sul punto, S. VILLANI, *La conservazione delle risorse del mare*, cit., spec. par. 3.

²⁹ Cfr. www.europarl.europa.eu/committees/en/hearing-on-state-of-play-in-the-implemen/product-details/20220304CHE09987.

molti partecipanti che, sebbene la disciplina relativa alla politica comune della pesca “remains a good framework for fisheries management”, nondimeno essa difetti di “adequate implementation, control and enforcement”³⁰. Il risultato della consultazione attesta, quindi, l’urgenza non già di riformare il regolamento di base quanto di assicurare la piena attuazione della disciplina, specie per quanto riguarda il rispetto dell’obbligo di sbarco e il controllo sulle attività di pesca delle flotte dell’Unione³¹. In quest’ottica, è il sistema di controllo sul rispetto della politica comune della pesca a richiedere l’intervento di revisione volto ad assicurarne l’efficacia, in coerenza con i principi del regolamento di base.

Purtuttavia, il futuro della politica comune coinvolge ulteriori profili che impongono un’approfondita riflessione da parte dell’Unione. Dagli esiti della consultazione emerge soprattutto l’importanza di intensificare, specie sotto il profilo della raccolta sistematica di dati, l’attenzione per la pesca non commerciale – si fa riferimento alla pesca ricreativa, nelle sue varie accezioni – e di assicurare la piena attuazione della disciplina relativa alle scelte operate dagli Stati membri per l’assegnazione delle possibilità di pesca secondo quanto dispone l’art. 17 del regolamento di base³². E proprio in relazione a quest’ultimo profilo, si segnala la recente risoluzione approvata dal Parlamento europeo il 7 giugno 2022 “On the implementation of Article 17 of the Common Fisheries Policy Regulation”³³, sulla scorta del Rapporto elaborato dalla Commissione per la pesca³⁴.

La risoluzione indica, in particolare, la necessità di acquisire dati sulla pesca ricreativa e sollecita la Commissione ad acquisire informazioni sui criteri utilizzati dagli Stati membri nell’assegnazione delle quote, al fine di valutarne l’aderenza alle previsioni contenute nel regolamento di base. L’art. 17, infatti, non solo prevede l’utilizzo di

³⁰ EEA, cit.

³¹ Cfr. *NGOs urge European Parliament to push for full implementation of Common Fisheries Policy instead of considering reform*, in seas-at-risk.org/press-releases/ngos-urge-european-parliament-to-push-for-full-implementation-of-common-fisheries-policy-instead-of-considering-reform/.

³² L’assegnazione delle possibilità di pesca è disciplinata nel reg. 1380/2013, art. 17, su cui v. la sentenza del 12 luglio 2018, causa C-540/16, *Spika*.

³³ In www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0226_EN.html.

³⁴ In www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0152_EN.html.

criteri “trasparenti e oggettivi anche di tipo ambientale, sociale ed economico”, che si basano sui livelli storici di cattura, ma predica anche il ricorso a scelte che considerino “l’impatto della pesca sull’ambiente, i precedenti in termini di conformità, il contributo all’economia locale”, riconoscendo altresì agli Stati membri la possibilità di “prevedere incentivi per i pescherecci che impiegano attrezzi da pesca selettivi o che utilizzano tecniche di pesca caratterizzate da un ridotto impatto ambientale quali un minor consumo energetico o danni agli habitat più contenuti”.

La risoluzione del Parlamento europeo offre, sul punto, un importante contributo ponendo in evidenza come solo pochi Stati membri abbiano apportato modifiche nei sistemi di assegnazione delle quote coerenti con i criteri indicati, privilegiando il mantenimento del criterio che si basa su “diritti storici”. Ma, ancorché tale scelta abbia l’indubbio vantaggio di assicurare “un certo livello di stabilità economica nel settore della pesca” che può permettere “agli operatori di innovare e adottare tecniche più sostenibili”, nondimeno essa può contribuire “a rafforzare tendenze come la concentrazione economica in tale settore, che falsano la concorrenza, erigono barriere per i nuovi operatori e rendono inappetibile il settore per i nuovi giovani pescatori”. E proprio per incentivare i pescatori che attuano pratiche di pesca a ridotto impatto ambientale e per favorire “eque opportunità a tutti i pescatori, compresi i pescatori su piccola scala”, il Parlamento europeo non manca di incoraggiare gli Stati membri “a garantire adeguatamente un’equa distribuzione delle quote tra i diversi segmenti di flotta, tenendo conto delle esigenze di tutti i pescatori”³⁵. Al contempo, il Parlamento europeo sollecita la Commissione ad analizzare “nella sua prossima relazione sul funzionamento della politica comune della pesca l’attuazione dell’articolo 17 del regolamento sulla PCP da parte degli Stati membri e a presentare proposte su come migliorarla”³⁶.

Sono molti e rilevanti i profili su cui la Commissione è chiamata ad esprimersi nel dialogo con le istituzioni sul funzionamento di una politica comune che vede l’Unione europea impegnata nella gestione di

³⁵ Le citazioni riportate sono tratte dalla risoluzione del Parlamento europeo, del 7 giugno 2022, On the implementation of Article 17 of the Common Fisheries Policy Regulation, punto 21.

³⁶ *Ibidem*, punto 26.

una competenza che gli Stati le assegnano in via esclusiva, ma sulla quale rimane cruciale l'intervento dei singoli ordinamenti nazionali. Un ruolo sempre più cruciale degli Stati membri che è destinato ad accrescere davanti alle sfide che attendono la politica comune, sfide raccolte ed indicate, nel corso dell'ultimo quasi decennio successivo all'emanazione del regolamento di base del 2013, in atti di *soft law* delle istituzioni che hanno "preparato", denunciando di volta in volta le criticità del quadro normativo vigente, la strada della relazione della Commissione sul funzionamento della politica comune della pesca attesa per fine anno.

Quest'ultima relazione, allora, altro non rappresenta che il prologo di un possibile futuro intervento del legislatore dell'Unione in una materia che – lungi dal sottovalutarne l'importanza sotto il profilo economico, politico e naturalmente giuridico – è chiamata a dare il suo contributo agli obiettivi si tentano di perseguire a livello sovranazionale. Una gestione concertata delle risorse ittiche incrocia, infatti, diversi orizzonti tracciati dall'Unione, dalla sostenibilità del settore della pesca alla tutela delle risorse biologiche marine e degli ecosistemi. È in questa prospettiva che la Commissione è chiamata a favorire la riflessione sul futuro della politica della pesca con l'auspicio che ad essa segua un cambio di passo imposto dalla realtà.