Quaderni AISDUE - Rivista quadrimestrale
ISSN 2975-2698 - Fascicolo n. 3/2026
Articoli

Il difficile equilibrio tra diritto dell'Unione europea, autonomia degli Stati membri e diritti fondamentali: il tormentato sviluppo del regime dei controlli nella politica comune della pesca dalle origini ad *Italia/Consiglio*

Cristiana Fioravanti*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La genealogia normativa del regime di controllo della pesca e l'impatto della giurisprudenza della Corte di giustizia. – 3. La genesi del regolamento (UE) 2023/2842: *iter* legislativo e portata modificativa del regime di controllo della pesca. – 4. La ricognizione sistematica del regolamento (UE) 2023/2842: le direttrici sostanziali della riforma e l'appendice istituzionale sull'EFCA. – 5. Il sistema degli strumenti di sorveglianza e controllo della pesca: l'architettura duale tra sorveglianza umana e monitoraggio elettronico. – 6. Videosorveglianza nei pescherecci e tutela dei diritti fondamentali: le conclusioni dell'AG Ćapeta nella causa C-194/24. – 7. Riflessioni conclusive.

1. *Premessa*

Il controllo sul rispetto della politica comune della pesca (di seguito PCP) è da sempre profilo delicato della materia, come prova sia il

* Professoressa ordinaria di Diritto dell'Unione europea, Università di Ferrara.

contenzioso che ha coinvolto e tuttora coinvolge la Corte di giustizia[2], sia il perdurare delle criticità connesse all'applicazione e all'implementazione della disciplina, ben tratteggiata dalla Commissione nel recente documento elaborato in vista del riesame del regolamento (UE) 1380/2013 che regola la politica comune della pesca[3]. Le relazioni annuali della Commissione che si sono susseguite dal 2013[4] sullo stato delle risorse della pesca hanno costantemente evidenziato criticità nel sistema dei controlli[5].

Del resto, anche la relazione della Commissione del luglio 2026[6] sull'applicazione del regolamento (UE) 1224/2009, nell'evidenziare la centralità della disciplina nel sistema di gestione della PCP, sottolinea – in continuità con gli esiti della precedente relazione[7] – i limiti del regolamento del 2009 e valorizza la portata della revisione del 2023 al fine di assicurarne la coerenza con la normativa in vigore[8].

Invero, la centralità della disciplina dei controlli ed esecuzione nel quadro della PCP era stata riconosciuta già in sede di adozione del regolamento (UE) 1380/2013, tanto da prevedere l'istituzione di un Gruppo di esperti – costituito da rappresentanti della Commissione, degli Stati membri e dell'Agenzia europea di controllo della pesca –

---

[2] Su cui si veda *infra* par. 2.

[3] Commissione europea, Staff Working Document, Evaluation, Regulation (EU) No 1380/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 on the Common Fisheries Policy, SWD(2026) 120 final, Bruxelles, 2026, p. 216.

[4] Nell'ultima relazione annuale sulla situazione della PCP – Commissione europea, comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Pesca sostenibile nell'UE: situazione annuale e orientamenti per il 2027, COM(2026) 271 final, Bruxelles, 2026, spec. par. 5 – la Commissione ha evidenziato la diffusa e documentata generale inosservanza da parte degli Stati membri di adeguate misure di monitoraggio, controllo ed esecuzione.

[5] S. DAVIE ET AL., *Study supporting the evaluation of the landing obligation – Common Fisheries Policy*, in *Publications Office of the European Union*, 2025, p. 78.

[6] Commissione europea, relazione della Commissione 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 2020-2024, COM(2026) 373 final, Bruxelles, 2026.

[7] Commissione europea, relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione dell'obbligo di sbarco, COM(2017) 192 final, Bruxelles, 24 aprile 2017.

[8] J. M. SOBRINO, M. SOBRIDO, *The Common Fisheries Policy: A Difficult Compromise Between Relative Stability and the Discard Ban*, in *Spanish Yearbook of International Law*, 2018, p. 93 ss.

incaricato di valutare, facilitare e rafforzare «l'attuazione e il rispetto degli obblighi previsti dal regime unionale di controllo della pesca» (art. 37)[9]. I Report resi disponibili restituiscono gli esiti dell'attività svolta in seno al Gruppo di esperti e mettono in luce le potenzialità di questo "foro di consultazione" volto a favorire il dialogo degli attori coinvolti nel controllo ed esecuzione della disciplina relativa e il superamento delle criticità derivanti dall'attuazione della normativa da parte degli Stati membri[10].

È in questo contesto che matura il regolamento (UE) 2023/2842[11] con il quale si è sottoposta a revisione la previgente normativa nell'intento di assicurare, da un lato, una più stringente disciplina in materia di controlli sul rispetto della normativa sulla PCP; dall'altro lato, di procedere all'armonizzazione della disciplina sanzionatoria al fine di garantire «condizioni di parità e un'applicazione coerente negli Stati membri per quanto riguarda il trattamento giudiziario e amministrativo riservato a coloro che commettono infrazioni»[12].

---

[9] Commissione europea, *Expert Group on Fisheries Control and Compliance - Meeting documents*, registro dei gruppi di esperti della Commissione europea, documentazione della riunione n. 24037, disponibile nel Registro dei gruppi di esperti della Commissione europea.

[10] In sede di riforma della disciplina il ruolo del gruppo di esperti è stato ulteriormente valorizzato. L'art. 90, par. 4, dispone infatti che la Commissione debba «tenere conto, in particolare, del parere del gruppo di esperti» «per garantire un'applicazione efficace e proporzionata delle norme della politica comune della pesca da parte degli Stati membri e tra di essi», con riferimento, in particolare, alla determinazione dei criteri dettati per "considerare un'infrazione grave", v. considerando n. 79 del regolamento (UE) 2023/2842.

[11] Regolamento (UE) 2023/2842 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 novembre 2023, che modifica il regolamento (CE) 1224/2009 del Consiglio e i regolamenti (CE) 1967/2006, (CE) 1005/2008 e (UE) 2016/1139 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda il controllo della pesca, in GUUE L, 2023/2842, del 20.12.2023. In prosieguo "regolamento (UE) 2023/2842" o "regolamento controlli".

[12] Cfr. il considerando n. 76 del regolamento controlli. Sul regime sanzionatorio novellato v. *infra*, par. 4. Per un confronto sull'*enforcement* in materia doganale, anche alla luce dell'evoluzione giurisprudenziale, v. M. CEOLOTTO, *Il complesso equilibrio tra i principi generali in materia di sanzioni doganali, tra evoluzione normativa e giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *EJ*, n. 4, 2022, p. 112 ss.

Il contributo si propone di tratteggiare la nuova disciplina sul controllo del rispetto della PCP introdotta dal regolamento del 2023, dando conto del quadro normativo e dell'apporto giurisprudenziale che ne hanno orientato l'evoluzione, nonché della complessa genesi istituzionale che caratterizza la riforma e l'odierno assetto di controllo ed *enforcement*, la cui entrata in vigore si presenta frastagliata e per fasi successive.

In questo quadro assume rilievo il ricorso proposto dalla Repubblica italiana, all'indomani dell'entrata in vigore della riforma. La Corte di giustizia è infatti chiamata a pronunciarsi sulla legittimità delle norme relative all'installazione di telecamere a bordo di taluni pescherecci e alla definizione di "infrazione grave", come rivista dal regolamento del 2023. In attesa della pronuncia, le conclusioni dell'Avvocato generale Ćapeta, ancorché limitate al primo motivo di ricorso, consentono infatti di approfondire la lettura di una delle disposizioni – la videosorveglianza a bordo – maggiormente innovativa e, al contempo, controversa.

2. *La genealogia normativa del regime di controllo della pesca e l'impatto della giurisprudenza della Corte di giustizia*

Il regolamento (UE) 2023/2842 rappresenta l'esito di uno stratificato processo di consolidamento del regime di controllo ed esecuzione della PCP, teso ad affrontare quello che storicamente costituisce uno dei nodi più controversi dell'intera materia: un regime la cui complessa storia normativa è stata plasmata e orientata anche da un ricco filone giurisprudenziale "comunitario" che ne ha progressivamente irrigidito lo scrutinio e tratteggiato l'evoluzione.

Il regime di controllo della pesca si consolida, dopo un primo intervento in materia risalente al 1987, nel regolamento (CEE) 2847/93[13]. Come noto, la disciplina è stata successivamente integrata in

[13] Regolamento (CEE) 2847/93 del Consiglio, del 12 ottobre 1993, che istituisce un regime di controllo applicabile nell'ambito della politica comune della pesca. Sul sistema di controllo istituito con il regolamento (CEE) 2847/93, cit., e sulla sua evoluzione: H. KOSTER, *Surveillance et contrôle de la pêche*, in G. CATALDI (sous la direction de), *La politique européenne de la pêche: vers un développement durable?*, Rennes, 2003, p. 235 ss.; G. CATALDI, *La politique communautaire de*

occasione della riforma della PCP del 2002, quando era emersa l'esigenza di regolare in modo più incisivo le modalità di controllo sul rispetto della normativa settoriale, con una chiara definizione dei compiti degli Stati membri e della Commissione. I dati all'epoca raccolti da quest'ultima con riferimento alla pesca praticata da pescherecci comunitari, in violazione delle norme della PCP, avevano infatti evidenziato una situazione preoccupante, tale da richiedere non solo più forti misure di gestione delle risorse della pesca, ma anche di strumenti di monitoraggio, controllo ed esecuzione.

In questo scenario matura, dunque, il regolamento di revisione della politica della pesca del 2002[14] che contiene anche una sezione dedicata al sistema di controllo, a integrazione della disciplina dettata dal regolamento (CEE) 2847/93[15]. Nell'intento di rafforzare il sistema, il regolamento stabiliva un'apposita disciplina relativa alle sanzioni applicabili dagli Stati membri in caso di violazione della normativa e prevedeva modalità di coordinamento fra gli Stati membri, ponendo così le basi per l'istituzione dell'Agenzia comunitaria di controllo della pesca, cui affidare il compito di favorire il coordinamento delle attività di controllo e di ispezione affidate agli Stati membri, per assicurarne una maggiore uniformità.

Vero è che, nonostante le modifiche e le integrazioni apportate, la disciplina continuava a mostrare inadeguatezze che resero ben presto necessaria l'elaborazione di un organico e più efficace quadro normativo, anche alla luce di nuovi impegni internazionali assunti dall'Unione, non ancora pienamente trasposti nella disciplina europea. È quanto rilevava, del resto, la Corte dei conti europea che nella relazione speciale n.

---

la pêche, Bruxelles, 2005, p. 302; C. FIORAVANTI, *Il ruolo delle istituzioni dell'Unione e degli Stati membri nella nuova politica comune della pesca*, Napoli, 2018, p. 217 ss.

[14] Regolamento (CE) 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.

[15] Regolamento (CEE) 2847/93, cit.

7/2007[16] sull'efficacia dei sistemi di controllo della politica comune della pesca evidenziava l'inaffidabilità e l'incompletezza dei dati relativi alle catture forniti dagli Stati e dei dispositivi di ispezione che non garantivano un monitoraggio efficace.

Con l'adozione, nel 2008, del regolamento che istituisce il regime per prevenire, scoraggiare ed eliminare la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata (INN)[17], l'ordinamento dell'Unione si adatta alle linee guida del *Piano d'azione* della FAO[18]. L'Unione si dota così di un compiuto apparato normativo che, oltre a disciplinare l'azione esterna dell'Unione nei confronti degli Stati che praticano la pesca INN, introduce limiti alla commercializzazione nell'Unione dei prodotti catturati da pescherecci di Stati terzi in violazione della normativa, mediante l'istituzione di una procedura di ispezione di tali navi nei porti degli Stati membri e a un accurato sistema di certificazione delle catture per l'importazione e l'esportazione dei prodotti della pesca[19]. Tale sistema si è successivamente arricchito di un nuovo strumento – l'Accordo sulle misure di competenza dello Stato di approdo intese a prevenire la pesca INN firmato nel 2009[20], cui l'Unione aderisce nel 2011 – per rafforzare il contrasto nei confronti della pesca «illegale». Ad un anno di distanza, entra in vigore il regolamento (CE) 1224/2009[21] che abroga il

[16] Corte dei conti europea, relazione speciale n. 7/2007 sui sistemi di controllo, ispezione e sanzionamento relativi alle norme di conservazione delle risorse ittiche comunitarie, corredata delle risposte della Commissione, Lussemburgo, 2007.

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

[18] FAO, *International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing (IPOA-IUU)*, adottato dal Consiglio della FAO nella sua 120ª sessione, 23 giugno 2001, FAO, Roma, 2001.

[19] Cfr. C. FIORAVANTI, *La pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata nel diritto comunitario*, in *Rivista di diritto agrario*, 2009, p. 161 ss.; G. SPERA, *Il regime della pesca nel diritto internazionale e nel diritto dell'Unione europea*, Napoli, 2012, p. 129 ss.

[20] Conferenza della Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), *Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing* (PSMA), FAO, 22 novembre 2009.

[21] Regolamento (CE) 1224/2009 del Consiglio, del 20 novembre 2009, che istituisce un regime di controllo comunitario per garantire il rispetto delle norme della politica comune della pesca, che modifica i regolamenti (CE) 847/96, (CE) 2371/2002, (CE) 811/2004, (CE) 768/2005, (CE) 2115/2005, (CE) 2166/2005, (CE) 388/2006, (CE)

regolamento (CEE) 2847/93 – oltre ai regolamenti (CE) 1627/94 e (CE) 1966/2006 – e che costituisce tuttora, con le modifiche via via apportate, il regime di controllo sul rispetto della PCP[22]. Si deve a tale regolamento l'introduzione, fra l'altro, del sistema di controllo satellitare dei pescherecci (VMS, art. 9) e degli obblighi di tenuta del giornale di pesca[23] (art. 14).

In questo quadro normativo si innesta il regolamento (UE) 1380/2013, nuovo regolamento di base PCP, che tuttavia modifica solo puntualmente il regolamento (CE) 1224/2009[24], limitandosi a delineare gli obiettivi del sistema di controllo sul rispetto della PCP. La riforma del 2023, adottata al fine di allineare il regime di controllo al regolamento di base, nel frattempo mutato[25], intende dunque superare lo sfasamento normativo derivante da un regime di controllo edificato

509/2007, (CE) 676/2007, (CE) 1098/2007, (CE) 1300/2008, (CE) 1342/2008 e che abroga i regolamenti (CEE) 2847/93, (CE) 1627/94 e (CE) 1966/2006.

[22] La disciplina relativa al controllo sui pescherecci dell'Unione che pescano nelle acque al di fuori della giurisdizione degli Stati membri e delle navi degli Stati terzi che operano nelle acque dell'UE è contenuta nel 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) 1006/2008 del Consiglio.

[23] Ossia il documento elettronico sul quale i comandanti dei pescherecci dell'Unione sono tenuti a registrare i dati relativi alle attività di pesca, comprese le catture e le informazioni prescritte in materia di operazioni di sbarco e trasbordo.

[24] Regolamento (UE) 2023/2842, art. 48, par. 5, che inserisce nell'art. 90 del regolamento (CE) 1224/2009 il nuovo paragrafo 3 *bis*, introducendo una deroga all'applicazione del fattore moltiplicatore per le catture soggette all'obbligo di sbarco effettuate conformemente alla normativa dell'Unione.

[25] Il regolamento (UE) 2023/2842 non nasconde, del resto, la propria genealogia correttiva: il considerando n. 3 premette che il regolamento (CE) 1224/2009 «è stato tuttavia adottato anteriormente all'adozione del regolamento (UE) 1380/2013» e che esso dovrebbe essere modificato per soddisfare meglio gli obblighi di controllo ed esecuzione della politica comune della pesca, per avvalersi di tecnologie di controllo moderne e più efficienti sotto il profilo dei costi e per garantire coerenza con gli obblighi internazionali dell'Unione – tra cui, esplicitamente, l'accordo FAO del 2009 sulle misure di competenza dello Stato di approdo contro la pesca INN, approvato dall'Unione con decisione del Consiglio 2011/443/UE.

nel vigore di una disciplina di gestione della politica comune ormai superata[26], rafforzando i meccanismi di controllo ed *enforcement*.

Il cammino così tratteggiato, dalla genesi all'attuale approdo, della disciplina di controllo ed esecuzione rappresenta non solo l'esito degli sforzi delle istituzioni volti a rafforzarne l'adeguatezza ma anche l'apporto della giurisprudenza della Corte di giustizia.

La Corte ha infatti accompagnato il percorso e ne ha sottolineato, di volta in volta, carenze e difficoltà applicative, lungo tre direttrici distinte ma convergenti: l'inadempimento degli obblighi statali di controllo e la conseguente architettura sanzionatoria; l'affidabilità e la verificabilità del dato di cattura, nodo tecnico che innerva l'intero sistema di monitoraggio; il regime di accesso e trasparenza sui documenti del controllo, questione che la centralizzazione digitale dei dati imposta dalla riforma del 2023 rende oggi ineludibile. Le tre direttrici, sviluppatesi in tempi e in sedi differenti, convergono, del resto, su un unico nodo – l'affidabilità del dato materiale sottostante al controllo della pesca e il regime giuridico della sua conoscibilità – che il regolamento (UE) 2023/2842 è stato chiamato a sciogliere sul piano normativo.

La prima dimensione, la più risalente, ha interessato – lungo quattro decenni – il contenzioso che ha riguardato la violazione sistemica degli obblighi statali di controllo. Le cause riunite *Regno di Spagna e Repubblica francese/Commissione*[27] rappresentano l'origine del filone giurisprudenziale che ha consentito di chiarire che il sistema di controllo delle catture è "intimamente connesso" al regime di conservazione delle risorse[28]. Nella causa *Commissione/Francia*[29], la Corte compie il passo dogmaticamente decisivo, separando per la prima

[26] Un dato numerico dà la misura della portata dell'intervento: il regolamento (UE) 2023/2842 incide su 81 dei circa 124 articoli che compongono l'atto del 2009 – una percentuale prossima al 65% – e ne ridisegna l'intera architettura di *enforcement*: sorveglianza, tracciabilità, sanzioni, protezione dei dati.

[27] Corte giust. 14 novembre 1989, 6/88 e 7/88.

[28] *Ivi*, punti 22-24. In particolare, in quest'occasione la Corte annulla per incompetenza il regolamento n. 3151/87, che aveva esteso il regime di dichiarazione delle catture a zone non soggette a TAC/contingenti. Quello in questione è il primo contenzioso sulla base giuridica e sull'estensione territoriale degli obblighi di dichiarazione, nodo che riemergerà, in chiave diversa, nel dibattito sull'ambito applicativo di REM/CCTV.

[29] Corte giust. 11 giugno 1991, C-64/88, *Commissione/Francia*.

volta l'obbligo di controllo, propriamente ispettivo, dall'obbligo sanzionatorio[30] – dicotomia che strutturerà, quarant'anni dopo, l'architettura degli artt. 89-90 del regolamento (CE) 1224/2009. Nella sentenza C-333/99, *Commissione/Francia*[31], la Corte individua nello sbarco – non nella cattura in mare – il baricentro giuridicamente rilevante del controllo[32]: è esattamente questo il punto che il nuovo art. 13 che disciplina la sorveglianza REM/CCTV sposta a monte, sulla nave, anticipando il momento del controllo.

Nelle cause riunite C-418/00 e C-419/00, *Commissione/Francia*[33] la Corte riconosce che la Francia era venuta meno ai suoi obblighi comunitari e censura la gestione collettiva francese dei contingenti per difetto di funzione deterrente, anticipando quasi letteralmente il criterio che confluirà nell'art. 89, par. 2, del regolamento del 2009 sulla privazione dei vantaggi economici indebiti[34].

Nelle cause *Commissione/Regno Unito*[35], la Corte estende il medesimo *standard* probatorio per presunzione qualificata e il medesimo obbligo di tempestività del divieto preventivo. Il punto di svolta è infine rappresentato dalla pronuncia resa in C-304/02, *Commissione/Francia*[36]: in tale occasione la Corte ha infatti imposto

[30] *Ivi*, punti 23 e 24. La Francia «non ha assicurato […] un controllo che garantisse il rispetto delle misure tecniche di conservazione e, non avendo contestato infrazioni pure accertabili né redatto verbali a carico dei contravventori, è venuta meno anche all'obbligo di repressione».
[31] Corte giust. 1° febbraio 2001, C-333/99, *Commissione/Francia*.
[32] *Ibidem*. Il punto 52 chiarisce che il superamento dei contingenti «si concreta non già con la cattura [...] bensì con lo sbarco o il trasbordo» delle catture in eccesso.
[33] Corte giust. 25 aprile 2002, C-418/00 e C-419/00, *Commissione/Francia*.
[34] *Ivi*, punti 49 e 65. Il sistema francese di adeguamento all'anno successivo per le organizzazioni di produttori responsabili di un superamento «non produce un effetto proporzionato alla gravità dell'infrazione» e priva la misura di «alcuna effettiva funzione deterrente».
[35] Corte giust. 14 novembre 2002, C-140/00, punto 46.
[36] Corte giust. 12 luglio 2005, C-304/02, *Commissione/Francia*, punti 37, 80-82 e 104-105 in cui per la prima volta la Corte ha applicato il cumulo tra somma forfettaria e penalità *ex* art. 228, par. 2, CE, quantificandolo in base a durata, gravità e capacità finanziaria dello Stato.

per la prima volta, cumulativamente, una somma forfettaria e una penalità di mora per un inadempimento «persistito a lungo» e «tendente a persistere» – nel caso di specie la mancata esecuzione della sentenza C-64/88 – e ne ha tratto, al par. 37, la formula sul «serio rischio», per chi esercita la pesca, di essere scoperto e sanzionato, ripresa testualmente vent'anni dopo nella causa C-77/20.

Il secondo filone, più recente e tuttora magmatico[37], verte sulla verificabilità del dato di cattura trasmesso dagli Stati membri e conosce il proprio punto di svolta nella sentenza del 10 febbraio 2022, nella causa C-564/20, *SFPA* – primo rinvio pregiudiziale sull'interpretazione degli artt. 33-34 del regolamento (CE) 1224/2009 relativi ai metodi di trasmissione e verifica dei dati sulle catture, oggi riformati dal regolamento (UE) 2023/2842.

La Corte ha in tale occasione autorizzato l'autorità unica di controllo a superare il dato "grezzo" del giornale di pesca mediante un metodo alternativo, purché «ragionevole e scientificamente valido»[38], chiarendo che l'autorità non deve limitarsi a trasmettere automaticamente i dati, ma deve trattarli prima di comunicarli alla Commissione[39], ancorando pertanto tale obbligo di verifica al più ampio apparato di controlli incrociati e di algoritmi automatizzati di cui all'art. 109 del regolamento[40].

Introducendo per via ermeneutica il principio della verifica multi-fonte, la pronuncia ha preparato concettualmente il terreno per il passaggio[41], nel regolamento del 2023, da un controllo *ex post* e

---

[37] Nel luglio 2026 la Commissione europea ha avviato due distinte procedure d'infrazione nei confronti dell'Italia (INFR (2026)2152) e del Portogallo (INFR (2026)2140), inviando ai rispettivi Stati membri lettere di costituzione in mora per violazione degli obblighi discendenti dal regolamento (CE) 1224/2009 (vedi *infra* par. 7).

[38] Corte giust. 10 febbraio 2022, C-564/20, *PF e MF/Minister for Agriculture, Food and the Marine e Sea Fisheries Protection Authority*, punto 39.

[39] *Ivi*, punto 32.

[40] *Ivi*, punti 34-38.

[41] Passaggio la cui "tenuta costituzionale", *sub specie* di proporzionalità rispetto agli artt. 7-8 della Carta, è stata indagata nelle conclusioni dell'Avvocato generale Ćapeta sulla causa C-194/24. Le stesse conclusioni ricostruiscono, ai parr. 8-13, la genealogia amministrativa del problema, dalla relazione della Corte dei conti europea n. 7/2007 alla relazione speciale n. 8/2017, che imputava la persistente inattendibilità del dato di cattura alla «discrepanza tra gli sbarchi dichiarati e le successive registrazioni della prima vendita».

discrezionale a un obbligo *ex ante* e sistematico di raccolta continua tramite sorveglianza REM/CCTV[42].

Nel caso *K.M.*[43], decidendo su un rinvio pregiudiziale della *Court of Appeal* irlandese in tema di confisca obbligatoria – delle catture e dell'attrezzatura non conforme – cumulata alla sanzione pecuniaria, alla luce del principio di proporzionalità sancito dall'art. 49, par. 3, della Carta, la Corte ha chiarito, richiamando testualmente la pronuncia resa in causa C-249/08, che, in mancanza di armonizzazione a livello dell'Unione nel settore delle sanzioni, gli Stati membri restano competenti a scegliere le sanzioni appropriate, ma devono farlo nel rispetto del principio di proporzionalità[44]. La Corte ha inoltre ritenuto che il sequestro rappresenti uno strumento proporzionato perché priva i trasgressori dei vantaggi economici indebiti, in collegamento diretto con l'art. 89, par. 2, del regolamento del 2009[45]. Nella causa *PN e a.*[46], applicando il canone dell'interpretazione restrittiva di ogni deroga, la Corte ha confermato che l'autorità di controllo mantiene il potere di pesatura in banchina anche in presenza di un piano di controllo approvato[47]. Tale pronuncia chiude così quel cerchio – sul tema dell'affidabilità del dato materiale – confermando l'orientamento espresso nelle cause riunite C-6/88 e C-7/88.

Un terzo filone, sinora estraneo al dibattito sul monitoraggio elettronico ma di crescente rilievo sistemico proprio alla luce della

[42] *Ivi*, par. 42 dove si legge «sarebbe incompatibile con gli obiettivi di conservazione della PCP» negare all'autorità il potere di utilizzare un metodo alternativo scientificamente validato.
[43] Corte giust. 11 febbraio 2021, C-77/20.
[44] *Ivi*, punti 29 e 36.
[45] *Ivi*, punti 44-46, 52-53. La Corte pondera la sproporzione tra l'ammenda irrogabile nel diritto irlandese e il valore delle catture sequestrate, a riprova dell'inadeguatezza delle sole sanzioni pecuniarie nazionali.
[46] Corte giust. 30 ottobre 2025, C-546/24.
[47] *Ivi*, punti 16-17, 23-24 e 26-27. L'art. 61, par. 1, del regolamento (CE) 1224/2009 deroga solo all'art. 60, par. 2, non anche al par. 6, sicché l'autorità di controllo mantiene il potere di pesatura in banchina. Tale soluzione è ancorata alla gestione del rischio (art. 4, punto 18) e all'obiettivo di conservazione *ex* art. 2, par. 1, del regolamento (UE) 1380/2013.

centralizzazione dei dati imposta dalla riforma del 2023, riguarda il regime di accesso e trasparenza relativo ai documenti del controllo della pesca. Nella causa *Malta/Commissione*[48], il Tribunale ha isolato per la prima volta l'art. 113 del regolamento (CE) 1224/2009 come norma autonoma di protezione rafforzata dei dati – e non dei documenti in quanto tali – provenienti da uno Stato membro, distinta e cumulativa rispetto al regime generale[49], riconoscendo allo Stato membro un controllo capillare sulla propria divulgazione.

Le due pronunce nella causa *ClientEarth*[50] hanno spostato il baricentro sul rapporto tra Commissione e terzo richiedente, consolidando la presunzione generale di riservatezza per i documenti inseriti in un fascicolo di inchiesta o di infrazione, anche quando tali documenti abbiano rilevanza ambientale ai sensi della Convenzione di Aarhus. Nell'ottica della Corte, infatti, l'utilità di un documento per il dibattito legislativo ambientale «riveste un carattere troppo generale» per costituire, da sola, un interesse pubblico superiore idoneo a scalfire tale presunzione[51]. Le pronunce evidenziano dunque un irrigidimento a favore della riservatezza tanto sul fronte dello Stato membro, quanto su quello del terzo richiedente. L'orientamento ha fornito pertanto alla disciplina di condivisione dei dati REM/CCTV un contesto giurisprudenziale già stabilizzato in senso restrittivo.

3. *La genesi del regolamento (UE) 2023/2842:* iter *legislativo e portata modificativa del regime di controllo della pesca*

Le ragioni della riforma affondano – come anticipato in *Premessa* – in una genealogia critica ben documentata dalle fonti istituzionali che ne hanno accompagnato l'adozione[52]. La valutazione d'impatto

[48] Tribunale 3 maggio 2018, T-653/16.
[49] *Ivi*, punti 139, 142, 144-149.
[50] Tribunale 1° febbraio 2023, T-354/21, *ClientEarth/Commissione*, punti 39, 41, 43-45, 74; Corte giust. 5 settembre 2024, C-249/23 P, *ClientEarth/Commissione*, punti 54, 57-61.
[51] *Ivi*, punti 62 e 66.
[52] Le relazioni speciali della Corte dei conti europea del 2007 registravano le carenze del regime allora vigente e constatavano come l'Unione non disponesse di un regime di controllo della pesca sufficientemente efficace. Si v. Corte dei conti europea, relazione speciale n. 7/2007 e Corte dei conti europea, relazione speciale n. 8/2017.

predisposta dalla Commissione nel 2018 ne ha tratto le conseguenze normative[53].

L'*iter* legislativo che ha condotto all'adozione del regolamento (UE) 2023/2842 restituisce, nella sua scansione temporale, la cartina di tornasole delle tensioni interistituzionali dalle quali è stato forgiato. La proposta della Commissione, mirante a modernizzare e semplificare le norme di monitoraggio della pesca e ad aggiornare il sistema di controllo, ha infatti conosciuto – in seno alla commissione parlamentare per la pesca (PECH) – un percorso alquanto accidentato[54].

Il Parlamento sostenne, in prima lettura l'11 marzo 2021, gli assi portanti della proposta della Commissione – tracciabilità di tutti i pescherecci, dichiarazione elettronica delle catture, rafforzamento della tracciabilità dei prodotti della pesca, armonizzazione dei profili sanzionatori – introducendovi peraltro varianti proprie di rilievo: un

[53] European Court of Auditors, *Special Report No 7/2007, The Control, Inspection and Sanction Systems Relating to the Rules on Conservation of Community Fisheries Resources*, Luxembourg, December 2007. Sulla perdurante attualità delle criticità già evidenziate dalla Corte a distanza di un decennio. Cfr. altresì European Court of Auditors, *Special Report No 08/2017, EU Fisheries Controls: More Efforts Needed*, Luxembourg, 2017, che rileva come l'Unione non disponesse ancora di un sistema di controllo della pesca pienamente efficace. In senso conforme si è espressa anche la Commissione europea, *Staff Working Document, Impact Assessment Accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Amending Council Regulation (EC) No 1224/2009, and Amending Council Regulations (EC) No 768/2005, (EC) No 1967/2006, (EC) No 1005/2008 and Regulation (EU) No 2016/1139 as Regards Fisheries Controls*, SWD(2018) 280 final, 30 May 2018 – documento che ha accompagnato la proposta di riforma del regime unionale di controllo contenuta nella *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Amending Council Regulation (EC) No 1224/2009, and Amending Council Regulations (EC) No 768/2005, (EC) No 1967/2006, (EC) No 1005/2008 and Regulation (EU) No 2016/1139 as Regards Fisheries Controls*, COM(2018) 368 final, 30 May 2018.

[54] L'originario progetto di relazione, presentato il 18 dicembre 2018, non poté essere approvato prima della fine dell'ottava legislatura. La commissione PECH ne prese atto nel marzo 2019, disponendo il rinvio del fascicolo alla legislatura successiva; la nuova relatrice, nominata il 23 luglio 2019, rese pubblico un nuovo progetto di relazione il 19 febbraio 2020, ma la relazione PECH venne approvata solo un anno dopo, il 5 febbraio 2021.

giornale di pesca elettronico semplificato per le unità sotto i 12 metri, un registro unionale delle infrazioni che centralizzi i dati degli Stati membri e, sul fronte più sensibile, l'obbligatorietà – anziché la mera facoltà sostenuta dalla commissione PECH – dei sistemi CCTV per i pescherecci di lunghezza superiore a 12 metri considerati a rischio elevato di inosservanza dell'obbligo di sbarco[55], unitamente a un ampliamento dei margini di tolleranza nelle stime del giornale di pesca.

Dal canto suo, il Consiglio adottò il proprio orientamento generale il 28 giugno 2021. I negoziati in trilogo si aprirono nel settembre dello stesso anno e si protrassero sino all'accordo raggiunto in sede di dodicesimo trilogo politico, il 30 maggio 2023. Il compromesso così faticosamente raggiunto reca la cifra di un negoziato condotto su più fronti che ha profondamente inciso sulla proposta originaria della Commissione, segnatamente: *i)* sulla disciplina del regime sanzionatorio, ancorandolo al valore dei prodotti della pesca quale base per il livello minimo della sanzione[56]; *ii)* sulla pesca ricreativa[57], affidandola al controllo e alla sanzione degli Stati membri, tenuti a introdurre un sistema di raccolta dati; *iii)* sul controllo della capacità di pesca introducendo dispositivi installati in modo permanente per il monitoraggio continuo della potenza del motore sulle navi di maggiori dimensioni[58].

---

[55] Il regolamento 1224/2009, cit., art. 4, par. 1, punto 2, presenta lo «sbarco» come la fase di «conservazione, […] gestione e […] sfruttamento delle risorse acquatiche viventi, all'acquacoltura nonché alla trasformazione, […] trasporto e […] commercializzazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura».

[56] Nella proposta della Commissione del 30 maggio 2018, COM(2018) 368 final, l'art. 91 *bis* fissava, per l'infrazione grave semplice, un importo minimo almeno pari al triplo e un importo massimo almeno pari al quintuplo del valore dei prodotti della pesca ottenuti commettendo l'infrazione (par. 1); in caso di infrazione reiterata entro un triennio, l'importo minimo saliva almeno al quintuplo e il massimo almeno all'ottuplo (par. 2). L'accordo interistituzionale ha sensibilmente ridimensionato le soglie minime – ancorate, nel testo finale, al solo valore del prodotto per l'infrazione semplice e al doppio in caso di recidiva – mantenendo pressoché invariati i tetti massimi, rispettivamente il quintuplo e l'ottuplo.

[57] A mente dell'art. 4, par. 1, punto 28, del regolamento (CE) 1224/2009, cit., con «pesca ricreativa» si intende «[l']attività di pesca non commerciale che sfrutta le risorse acquatiche marine vive per fini ricreativi, turistici o sportivi».

[58] L'accordo è approvato dalla commissione PECH il 27 giugno (20 voti favorevoli, 8 contrari) e dalla plenaria il 17 ottobre, con un margine ampio – 438 voti contro 146 – nonostante le proteste di alcune marinerie mediterranee, incluse quelle italiane. Il Consiglio adotta il testo il 13 novembre; l'atto, firmato il 22 novembre 2023, è

Sotto il profilo della portata modificativa, il regolamento (UE) 2023/2842 non si esaurisce nella revisione del regolamento (CE) 1224/2009, benché quest'ultimo ne costituisca l'oggetto principale[59]. Ne deriva un *layer* di intervento composito e assai esteso, che conferma l'afflato sistemico – e non meramente tecnico – dell'intervento riformatore, pur rappresentando inevitabilmente il frutto del compromesso[60]. Esso suscita, al contempo, talune perplessità circa la tecnica legislativa prescelta: un oggetto normativo così vasto rischia di privare *in nuce* il regolamento (UE) 2023/2842 della coerenza necessaria a ricondurre a sistema una simile complessità.

Un ulteriore livello di complessità merita infine di essere segnalato: quello dell'entrata in vigore frastagliata e complessa, che contempla un meccanismo temporale differenziato attraverso cui leggere l'intero impianto della riforma. L'art. 7 ha previsto infatti che la gran parte delle disposizioni entrassero in vigore il 10 gennaio 2026. Tuttavia, la medesima disposizione ha concepito un nutrito insieme di deroghe specifiche. È in questo secondo gruppo – la cui entrata in vigore è

pubblicato in Gazzetta ufficiale il 20 dicembre 2023 come regolamento (UE) 2023/2842 ed entra in vigore il 9 gennaio 2024.

[59] L'atto incide infatti sul regolamento (CE) 1967/2006, relativo alle misure di gestione per lo sfruttamento sostenibile delle risorse della pesca nel Mar Mediterraneo, sul regolamento (CE) 1005/2008, istitutivo del regime comunitario di contrasto alla pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata, sul regolamento (UE) 2016/1139, che istituisce un piano pluriennale per gli *stock* demersali nelle acque occidentali, e sul regolamento (UE) 2019/473, relativo all'Agenzia europea di controllo della pesca; sopprime inoltre il capo VI del titolo II del regolamento (UE) 2017/2403, sulla gestione sostenibile delle flotte da pesca esterne.

[60] Lo scarto tra proposta e testo adottato eccede il dato quantitativo (da nove a tredici punti novellati), segnando una discontinuità non marginale su tre fronti di peso istituzionale: l'introduzione *ex novo* delle definizioni di «controllo» e «ispezione» (art. 2) e del mandato di cooperazione con le altre agenzie decentrate dell'Unione (art. 3, lett. *k)*), assenti nella proposta del 2018; l'articolazione ben più fitta del regime di trattamento dei dati personali (art. 17), che sostituisce il rinvio "in bianco" con un apparato compiuto di titolarità del trattamento, finalità tassative e termini di conservazione differenziati; l'ingresso di un rappresentante del Parlamento europeo nel consiglio di amministrazione (art. 33) e la nuova fonte di entrata legata ai servizi prestati all'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera e all'Agenzia europea per la sicurezza marittima (art. 44, lett. *d)*), entrambi emersi solo in sede negoziale.

prevista per il 10 gennaio 2028 – che si colloca la disposizione più rilevante ai presenti fini: il nuovo art. 13 del regolamento (CE) 1224/2009[61], in materia di sistemi di monitoraggio elettronico a distanza, introdotto dal punto 10) dell'art. 1 della novella[62].

4. *La ricognizione sistematica del regolamento (UE) 2023/2842: le direttrici sostanziali della riforma e l'appendice istituzionale sull'EFCA*

L'art. 1 della riforma del regolamento (CE) 1224/2009 si snoda attraverso quattro essenziali direttrici di riforma – l'assoggettamento a controllo della pesca senza uso di peschereccio, l'estensione soggettiva del controllo alla pesca ricreativa, il rafforzamento della tracciabilità di filiera e la riorganizzazione dell'apparato sanzionatorio – alle quali si affianca un fascio sistematicamente unitario di interventi riconducibili alla transizione digitale del controllo. A tal fine si rafforza la localizzazione satellitare e l'identificazione automatica dei pescherecci[63] (artt. 9-10), si istituiscono centri di controllo della pesca (art. 9 *bis*), si estende l'utilizzo del giornale di pesca elettronico e degli obblighi di notifica e trasmissione dei dati (artt. 14, 15, 15 *bis*, 15 *ter*, 17, 19 *bis*, 21-24 e 33) e – a chiusura del sistema – si rafforza la disciplina di protezione dei dati personali (art. 112)[64]. È in questa cornice che trova collocazione il nuovo art. 13 sul monitoraggio elettronico a distanza: per l'ampiezza e la centralità che riveste nell'economia del regolamento, tale profilo riceve trattazione autonoma

[61] Va precisato che il differimento al 2028 accomuna disposizioni tra loro eterogenee sotto il profilo sostanziale: oltre all'art. 13, anche, tra le altre, il nuovo capo IV *bis* sulla pesca senza peschereccio (artt. 54 *quinquies* e 55, introdotti dal punto 50).

[62] Da tale determinazione consegue una sfasatura cronologica tra sorveglianza umana e regime elettronico che sarà ricostruita e sviluppata nel par. 5.

[63] Si v. regolamento 1224/2009, cit., art. 4, par. 1, punto 11 «sistema di identificazione e di controllo autonomo e continuo delle navi che consente a queste ultime lo scambio elettronico, con altre navi che si trovano in prossimità e con le autorità a terra, dei dati relativi alle navi stesse, incluse l'identificazione, la posizione, la rotta e la velocità».

[64] Restano estranei alla presente trattazione gli artt. 3-6 del regolamento (UE) 2023/2842, che investono, rispettivamente, il regolamento (CE) 1967/2006 sulle misure tecniche nel Mediterraneo, il regolamento (CE) 1005/2008 sulla pesca INN, il regolamento (UE) 2016/1139 sul piano pluriennale per gli *stock* demersali delle acque occidentali e, con norma di mera soppressione, il capo VI del titolo II del regolamento (UE) 2017/2403 sulle flotte da pesca esterne.

nel paragrafo successivo, quale premessa al sistema degli strumenti di sorveglianza – cui appartiene, come si vedrà, anche la *sedes materiae* del nuovo art. 13 sul monitoraggio elettronico a distanza, specifico oggetto del giudizio C-194/24.

Tali direttrici condividono un tratto comune che vale la pena di porre in evidenza: ciascuna sposta sull'operatore – sia esso l'operatore della pesca senza peschereccio, il pescatore ricreativo, l'anello della catena di commercializzazione o l'ente collettivo – un onere organizzativo o probatorio assai ampliato rispetto al regime del 2009, secondo una logica di responsabilizzazione diffusa che si ritroverà, sotto altra veste, anche nelle disposizioni sulla transizione digitale del controllo ricostruite nella sezione successiva.

Con riferimento all'assoggettamento a controllo della pesca senza uso di peschereccio, la revisione del 2023[65] colma una lacuna strutturale del regime del 2009, costruito unicamente attorno alla nave da cattura. Essa, infatti, estende il controllo alla raccolta di molluschi, alla pesca subacquea, alla pesca sul ghiaccio e alla pesca dalla riva, imponendo agli Stati membri un sistema di licenza o di registrazione alternativa e la trasmissione elettronica delle catture entro ventiquattro ore dall'inizio dell'attività. Il regime ruota attorno a un nuovo identificativo, il «giorno di pesca», equivalente funzionale della «bordata di pesca» propria della pesca imbarcata.

La seconda direttrice riguarda l'estensione soggettiva del regime di controllo alla pesca ricreativa[66], che il legislatore giustifica con un giudizio di rilevanza esteso a più livelli: già il considerando n. 51 riconosce alla pesca ricreativa un ruolo «importante […] dal punto di vista biologico, economico e sociale» e ne trae, in ragione del significativo impatto su determinati *stock*, l'esigenza di un controllo

[65] Introdotto dal nuovo Capo IV *bis* (art. 1, punto 50, del regolamento (UE) 2023/2842), che innesta nel regolamento (CE) 1224/2009 il nuovo art. 54 *quinquies*.
[66] C. FIORAVANTI, *Limiti d'accesso alle risorse ittiche e pesca non professionale. Note a commento della pronuncia del Tribunale dell'Unione europea nella causa IFSUA*, in *Rivista di diritto agrario*, 2021, p. 3 ss.

efficace presidiato da un adeguato apparato sanzionatorio. La novella non introduce *ex nihilo* un regime di controllo, ma presidia con strumenti nuovi obblighi di conservazione preesistenti[67]. È su questa duplice premessa che si innesta la riscrittura integrale dell'art. 55 del regolamento (CE) 1224/2009.

La terza direttrice attiene alla tracciabilità della filiera, disciplinata dagli artt. 56, 56 *bis* e 58. Sul piano delle *rationes*, il considerando n. 56 lega il rafforzamento della tracciabilità a un obiettivo quadruplice: sicurezza alimentare, controllo, tutela dei consumatori, contrasto alla pesca INN e concorrenza leale. La chiave di volta del nuovo sistema di tracciabilità resta l'art. 56, che sancisce il principio generale di responsabilità statale sull'intera catena, con onere della prova sulla zona di origine a carico dell'operatore.

Il quarto vettore di intervento, il più corposo sul piano sistematico, riguarda l'adozione di un articolato apparato sanzionatorio (artt. da 89 *bis* a 93 *ter*). Lo schema sanzionatorio, *ex* art. 89 *bis*, è ancorato al principio di effettività, proporzionalità e dissuasività, con possibile ancoraggio al fatturato dell'operatore. È previsto un elenco di infrazioni gravi – predisposto e dettagliato dall'allegato IV – affiancato da criteri di gravità altrettanto tassativi e da un meccanismo di adeguamento dinamico riservato alla Commissione. Il tratto più originale della novella è rappresentato dall'introduzione di un meccanismo di armonizzazione quantitativa vincolante che costituisce, nel panorama del diritto derivato della PCP, un *unicum*: l'art. 91 *bis* fissa una sanzione minima pari al valore del prodotto e una massima non inferiore al quintuplo, elevate al doppio e all'ottuplo in caso di recidiva triennale, fermo restando il potere delle autorità competenti di discostarsene in singoli casi per circostanze individuali, finanziarie o attenuanti[68]. A questo nucleo si affiancano un catalogo di sanzioni accessorie (art. 91 *ter*), un sistema a punti a finalità preventiva, con soglie di sospensione automatica progressive e trasferibilità dei punti al nuovo titolare della licenza (art. 92), e un regime di responsabilità delle persone giuridiche (art. 92 *bis*), costruito sulla clausola-modello già impiegata dalle

[67] La politica comune della pesca conosce già numerose misure di conservazione specificamente applicabili a tale attività (limiti di cattura in peso e in numero di esemplari, divieti di pesca per zona, periodo o attrezzo).
[68] Regolamento controlli, considerando n. 80.

direttive PIF (direttiva (UE) 2017/1371) e da quella sui reati ambientali (direttiva (UE) 2024/1203).

Chiudono il quadro due infrazioni gravi di matrice non strettamente patrimoniale, che meritano una menzione autonoma per il loro rilievo assiologico: lo svolgimento di attività di pesca con ricorso al lavoro forzato, ancorato dal considerando n. 89 all'art. 5 della Carta dei diritti fondamentali, all'art. 4 CEDU e alla Convenzione OIL n. 29[69] (in dialogo diretto con la responsabilità delle persone giuridiche appena richiamata), e lo smaltimento illecito in mare di attrezzi da pesca[70], in particolare in plastica, qualificato dal considerando n. 18 in ragione dei gravi rischi per gli ecosistemi marini, la biodiversità e la salute umana. Entrambe le fattispecie confermano che l'apparato sanzionatorio del 2023 eccede il perimetro tradizionale della sola gestione delle risorse alieutiche, per abbracciare le finalità sociali e ambientali che l'art. 2 del regolamento (UE) 1380/2013 annovera, accanto alla sostenibilità delle risorse biologiche marine, tra gli obiettivi essenziali della PCP[71].

---

[69] Convenzione OIL n. 29, del 30 giugno 1926, sul lavoro forzato. Si vedano anche Convenzione OIL n. 105, del 25 giugno 1957, in materia di abolizione del lavoro forzato e Convenzione OIL n. 188, del 14 giugno 2007, in materia di lavoro nel settore della pesca. Per un commento di dottrina si rinvia a G. CATALDI, *Sulla tutela del lavoro in mare con particolare riferimento alle imprese di pesca*, in *Il Diritto marittimo*, 2023, p. 473 ss., spec. p. 475.

[70] Con particolare riferimento alla pratica di abbandono in mare degli attrezzi da pesca si v. direttiva (UE) 2019/883 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, sugli impianti portuali di raccolta; la direttiva (UE) 2019/904 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2019, art. 8, par. 9 sulla responsabilità estesa del produttore per gli attrezzi da pesca contenenti plastica; il regolamento (CE) 1224/2009, come modificato dal regolamento (UE) 2023/2842, relativo al recupero degli attrezzi da pesca perduti; nonché la convenzione *MARPOL* 73/78, allegato V, regole 3 e 7; i documenti IMO, 2026 *Strategy and Action Plan to Address Marine Plastic Litter from Ships* e FAO, *Voluntary Guidelines on the Marking of Fishing Gear* (2018).

[71] Tali innovazioni sono anche da ricondurre alla disciplina prevista nel regolamento (UE) 2024/3015, del 27 novembre 2024, che, a norma dell'art. 1, vieta agli operatori economici «di immettere e mettere a disposizione sul mercato dell'Unione o di esportare dal mercato dell'Unione prodotti ottenuti con il lavoro forzato, al fine di migliorare il funzionamento del mercato interno e contribuire alla lotta contro il lavoro forzato».

Da ultimo, la riforma interviene con una novella di tredici punti sul regolamento (UE) 2019/473, istitutivo dell'Agenzia. Tale intervento di coordinamento è reso ineludibile dal fatto che l'EFCA costituisce lo snodo operativo di molti degli strumenti ridisegnati dalla riforma: gli ispettori dell'Unione, i programmi di controllo specifici, le banche dati, la formazione degli osservatori. Il nuovo art. 1 del regolamento EFCA eleva a obiettivo esplicito dell'Agenzia il presidio della «dimensione esterna» della PCP. In modo complementare, l'art. 3 riformato affianca ai compiti tradizionali dell'Agenzia – assistenza tecnica, formazione, coordinamento operativo – una funzione di armonizzazione applicativa tra Stati membri e un mandato di cooperazione con le altre agenzie decentrate dell'Unione[72].

Se le quattro direttrici sostanziali condividono, come si è visto, una logica di responsabilizzazione diffusa dell'operatore, l'appendice istituzionale sull'EFCA ne rivela il rovescio speculare: è infatti l'Agenzia, quale snodo operativo degli ispettori, delle banche dati e della formazione degli osservatori, a dover tradurre quella responsabilizzazione in un apparato di *enforcement* effettivo. Su questo crinale – fra onere spostato sull'operatore e infrastruttura pubblica chiamata a verificarlo – si innesta il sistema degli strumenti di sorveglianza e controllo, che la sezione seguente ricostruisce nella sua interezza, dal piano digitale a quello, più propriamente ispettivo, della sorveglianza umana ed elettronica.

5. *Il sistema degli strumenti di sorveglianza e controllo della pesca: l'architettura duale tra sorveglianza umana e monitoraggio elettronico*

La riforma del 2023 ha rafforzato – come si anticipava – l'infrastruttura digitale che presidia la raccolta e la circolazione dei dati e gli strumenti con cui il controllo viene materialmente esercitato. Un

[72] *Ivi*, sul piano della *governance*, l'art. 33, par. 1, ammette per la prima volta un rappresentante del Parlamento europeo nel consiglio di amministrazione, sia pure privo di diritto di voto, in coerenza con la dichiarazione congiunta del 2012 sulle agenzie decentrate richiamata dai considerando nn. 116 e 117; coerentemente, gli artt. 32, par. 2, e 38, par. 3, introducono il documento unico di programmazione, pianificazione pluriennale e annuale (sottoposto a consultazione del Parlamento europeo per la sola componente pluriennale).

primo livello riguarda la transizione digitale, la quale si sviluppa su quattro piani progressivi: la localizzazione e l'identificazione dei pescherecci (artt. 9-10), i centri di controllo della pesca (art. 9 *bis*), il giornale di pesca elettronico e i correlati obblighi di notifica (artt. 14-15 *ter*, 17, 19 *bis*, 21-24 e 33), e la cornice di protezione dei dati personali che presidia l'intero sistema (art. 112). Un secondo livello isola, all'interno di tale sistema, il segmento dedicato alla sorveglianza in senso proprio: da un lato la sorveglianza umana (avvistamenti, rapporti di sorveglianza e osservatori di controllo), dall'altro il monitoraggio elettronico a distanza introdotto dal nuovo art. 13[73].

Sul piano della localizzazione, l'obbligo di dotazione strumentale previsto dall'art. 9 si salda, in stretta contiguità, al sistema di identificazione automatica disciplinato dall'art. 10. Ogni Stato membro di bandiera «raccoglie e analizza i dati sulla posizione del peschereccio e ne assicura il controllo in modo continuo e sistematico» (art. 9, par. 1); ogni peschereccio dell'Unione installa a bordo un dispositivo di localizzazione per la trasmissione automatica dei dati di posizione, per via satellitare o, «se possibile», tramite rete mobile terrestre o tecnologia equivalente (par. 2) – un'apertura alle reti terrestri che supera l'esclusiva satellitare del regime previgente. L'art. 9, par. 4, consente inoltre agli Stati membri, fino al 31 dicembre 2029, di esonerare dall'obbligo VMS le navi sotto i 9 metri che operino esclusivamente entro sei miglia dalle linee di base con attrezzi fissi, non trascorrano mai più di 24 ore in mare e non siano soggette a restrizioni nelle zone di restrizione della pesca[74].

Sul versante dell'identificazione, i pescherecci dell'Unione di lunghezza superiore a 15 metri devono mantenere il sistema di identificazione automatica (AIS, *Automatic Identification System*)

[73] È su questo segmento, e sulla sua tenuta dinanzi al test di proporzionalità condotto dall'Avvocato generale Ćapeta, che si concentrerà il successivo par. 6.

[74] Esenzione a termine dal tracciamento della posizione, da tenere distinta dal regime *opt-in* per le navi sotto i 12 metri sul giornale di pesca elettronico *ex* art. 15 *bis*, che è modalità semplificata di registrazione delle catture, non esenzione dal tracciamento.

«sempre in funzione» (art. 10, par. 1), salva la facoltà del comandante di disattivarlo in circostanze eccezionali ove ritenga sussistente un rischio imminente per la sicurezza dell'equipaggio – facoltà accompagnata da un obbligo di trasparenza, non da una disattivazione libera, giacché il comandante deve comunicarne l'azione e le ragioni allo Stato di bandiera e, se del caso, allo Stato costiero, riattivando l'AIS non appena cessato il pericolo (par. 2). Gli Stati membri rendono inoltre tali dati disponibili alle proprie autorità, compresi i controlli incrociati con altri dati disponibili (par. 3). VMS e AIS, pur riguardando prevalentemente le unità di maggiore stazza, si inseriscono nella medesima logica di responsabilizzazione digitale diffusa che innerva l'intera novella e che tocca in termini ben più stringenti la piccola pesca artigianale, come emerge dal regime del giornale di pesca elettronico.

Tale documento, disciplinato dagli artt. 14, 15, 15 *bis* e 15 *ter*, generalizza l'obbligo di registrazione digitale delle catture superando – dato di massimo rilievo politico – la storica esenzione delle unità di lunghezza inferiore ai dodici metri: il considerando n. 27 imputa infatti alla presentazione cartacea dei dati di cattura informazioni «incomplete e inattendibili», con conseguente ostacolo allo scambio tra Stati membri. L'art. 15 *bis* introduce, per le navi sotto i dodici metri, un sistema *opt-in* nazionale o sviluppato dalla Commissione, estendibile come sportello digitale unico anche ad altri obblighi di comunicazione. Il superamento, per la prima volta generalizzato, dell'esenzione storica delle unità minori dall'obbligo di registrazione digitale costituisce l'onere di conformità più gravoso posto a carico della piccola pesca: un costo organizzativo che resta distribuito in modo non omogeneo fra i segmenti della flotta, a conferma di una tensione ricorrente in questa riforma tra sostenibilità ambientale e sostenibilità per gli operatori economici coinvolti[75].

[75] Agli obblighi di registrazione si affianca la disciplina delle notifiche lungo la filiera del controllo. Per lo sbarco nei porti dell'Unione, l'art. 17, par. 1, impone ai pescherecci di almeno 12 metri di trasmettere elettronicamente, con quattro ore di anticipo, identificativo di bordata, porto e scopo dello scalo, date della bordata e quantitativi per specie; i parr. 1 *bis* e 1 *ter* consentono termini più brevi per talune categorie e correggono la notifica per le catture successive ad essa. Per lo sbarco in Paesi terzi, l'art. 19 *bis* fissa un termine di quarantotto ore, derogabile fino a due, a presidio della responsabilità dello Stato di bandiera contro l'immissione di prodotti INN (considerando n. 39). Il termine di 24 ore accomuna dichiarazione di sbarco (art.

L'istituzione di centri di controllo della pesca (art. 9 *bis*) pone in capo agli Stati membri un obbligo di monitoraggio continuo – «7 giorni su 7, 24 ore su 24», per riprendere la formulazione del par. 4 – in linea di continuità rispetto allo *standard* organizzativo minimo già enunciato dal considerando n. 22 (personale e attrezzature adeguati, sistema di allarme automatico o servizio di guardia fuori orario), e con competenza estesa tanto alle navi proprie, ovunque esse operino, quanto alle navi di altri Stati membri o di Paesi terzi presenti nelle proprie acque. La disposizione ha efficacia anticipata al 9 gennaio 2024 anziché differita al gennaio 2026 come la gran parte del corpo normativo racchiuso nella riforma[76].

A presidio dell'intero sistema si colloca, infine, l'art. 112, che ridisegna la cornice generale di protezione dei dati personali, richiamando espressamente il regolamento (UE) 2018/1725 e la direttiva (UE) 2016/680 e fissando in cinque anni il termine ordinario di conservazione, derogabile fino a dieci o venticinque anni per categorie specificamente individuate di dati, oltre il quale si impone l'anonimizzazione o la pseudonimizzazione[77]. Ne risulta un'architettura a cerchi concentrici: una cornice generale, di cui l'art. 112 costituisce la sede, e presidi specifici rafforzati per le tecnologie più intrusive – primo fra tutti quello dei sistemi REM/CCTV, che si articola su due piani distinti e non sovrapponibili: l'art. 13, par. 3, lett. *b)*, impone alle autorità competenti di provvedere all'anonimizzazione dei

24, par. 1) e di trasbordo (art. 22, par. 1), con ritrasmissione allo Stato interessato ove l'operazione avvenga altrove.

[76] Inoltre, essa è stata *medio tempore* attuata in dettaglio dal regolamento delegato (UE) 2025/1766 della Commissione, del 27 agosto 2025, il cui titolo II, capo I, ne specifica gli obblighi operativi.

[77] I considerando nn. 101-105 precisano puntualmente questa architettura: il termine di cinque anni (considerando n. 102) è estensibile a dieci per la prova delle attività di pesca delle navi dell'Unione e a venticinque per l'analisi di lungo periodo dell'impatto sulle risorse biologiche marine, considerando n. 105. Vi si aggiunge un'ipotesi di sospensione del termine in pendenza di infrazione, ispezione, verifica, denuncia, audit o procedimento amministrativo o giudiziario, con conservazione protratta sino alla relativa definizione (considerando n. 103).

dati personali quanto prima, mentre il considerando n. 106 richiede, sul piano della progettazione tecnica, che i sistemi siano concepiti in modo da escludere, nella misura del possibile, l'identificazione di persone fisiche – duplice presidio, normativo e tecnico, sulla cui effettiva tenuta si tornerà in sede di giudizio di proporzionalità. Completa il regime la disciplina dettata con riguardo all'accesso dei dati a fini scientifici di cui al considerando n. 94: gli organismi scientifici indipendenti, riconosciuti a livello nazionale, dell'Unione o internazionale, possono ottenere accesso ai dati raccolti – in particolare a quelli sulla posizione del peschereccio e sull'attività di pesca – previa valutazione statale sulla possibilità di condurre la ricerca su dati pseudonimizzati o anonimizzati.

In questo quadro complessivo, l'art. 12 dispone che i dati provenienti dai sistemi di controllo dei pescherecci e dal sistema di rilevamento delle navi siano messi a disposizione, oltre che delle autorità di controllo della pesca, anche della Commissione, delle agenzie dell'Unione e delle autorità competenti degli Stati membri impegnate in operazioni di sorveglianza, a fini di sicurezza e protezione marittima, controllo delle frontiere, tutela dell'ambiente marino e applicazione generale della legge. Si tratta di una finalità plurima e ulteriore rispetto a quella – il controllo della pesca in senso proprio – che sorregge la raccolta dei dati ai sensi degli artt. 9 e 9 *bis*, e che il considerando n. 100 non menziona tra le finalità che giustificano il trattamento: una divaricazione tra dato raccolto e finalità dichiarata che pone, accanto alla questione di proporzionalità propria dell'art. 13, un interrogativo ulteriore e concettualmente autonomo sulla finalità del trattamento dei dati di localizzazione.

Sul versante della sorveglianza umana, gli artt. 71 e 72 del regolamento disciplinano rispettivamente gli avvistamenti e i rapporti di sorveglianza: il primo attiene alla rilevazione, da parte di navi di ispezione o aeromobili ufficiali, ovvero mediante metodi tecnici di rilevamento e identificazione, di un peschereccio le cui attività appaiano non conformi alle norme della politica comune della pesca; il secondo ne disciplina la relativa verbalizzazione in un rapporto di sorveglianza, destinato – come emerge dal novero delle competenze di esecuzione riservate alla Commissione in sede di considerando n. 111

– a confluire in una banca dati unionale dei rapporti di ispezione e di sorveglianza. Il dato di maggior rilievo sistemico si annida, tuttavia, al par. 3 dell'art. 72, che apre esplicitamente il canale della sorveglianza al contributo di privati cittadini e di organizzazioni della società civile: un meccanismo di *enforcement* dal basso che affianca, sul piano soggettivo, l'apparato pubblico di controllo, e che resta concettualmente distinto – per origine dell'informazione e per assenza di qualunque requisito di indipendenza professionale – dagli osservatori di controllo disciplinati dall'articolo successivo[78].

Sul versante elettronico, il nuovo art. 13 impone il monitoraggio tramite sistemi REM a bordo delle navi da cattura dell'Unione di lunghezza fuori tutto pari o superiore a diciotto metri che presentino un rischio elevato di non conformità all'obbligo di sbarco (par. 2), con la precisazione che il sistema REM comprende sistemi CCTV e può comprendere altri strumenti e/o attrezzature. La CCTV risulta dunque componente necessaria, ma non esclusiva, del più ampio sistema di monitoraggio elettronico.

Rispetto a tale innesto tecnologico, un dato meramente cronologico merita di essere anticipato già in questa sede, poiché orienta la lettura sistematica che segue: mentre la riforma della sorveglianza umana *ex* artt. 71-73 è pienamente operativa dal 10 gennaio 2026, l'art. 13 sui sistemi REM/CCTV entrerà in vigore solo il 10 gennaio 2028. Per l'intero biennio compreso tra le due date, il controllo dell'osservanza dell'obbligo di sbarco poggia dunque, in via esclusiva, sulla sorveglianza umana riformata, prima che ad essa si affianchi quella

[78] L'art. 73 disciplina la figura dell'osservatore di controllo in senso proprio, quale persona autorizzata da un'autorità nazionale a osservare, a bordo del peschereccio, l'attuazione delle norme della politica comune della pesca (art. 4, punto 8). Il regolamento (UE) 2023/2842 non ha riscritto integralmente tale disposizione, ma ne ha sostituito puntualmente i parr. 1, 2, 4, 8 e 9, lasciandone ferma l'impalcatura generale. In particolare, ci si riferisce ai requisiti di indipendenza dell'osservatore rispetto all'operatore controllato, all'obbligo per il comandante di consentirne l'imbarco e di agevolarne i compiti e, come ben evidenziano le conclusioni dell'AG Ćapeta, all'imputazione dei relativi costi allo Stato membro di bandiera ai sensi del par. 8.

elettronica[79]. Da questa ricostruzione emerge un primo corollario: il regolamento (UE) 2023/2842 non sembra collocare sorveglianza umana e monitoraggio elettronico in rapporto di reciproca sostituzione, quanto piuttosto in un rapporto di cumulo funzionale, del quale la sfasatura cronologica appena descritta costituisce la prova più immediata.

6. *Videosorveglianza nei pescherecci e tutela dei diritti fondamentali: le conclusioni dell'AG Ćapeta nella causa C-194/24*

La scelta del legislatore dell'Unione di introdurre sistemi CCTV finalizzati a monitorare e controllare efficacemente l'osservanza dell'obbligo di sbarco[80] ha indotto la Repubblica italiana a proporre un ricorso dinanzi alla Corte di giustizia[81]. Pur avendo circoscritto l'attività di videosorveglianza[82] – destinata a consentire il controllo e l'ispezione da parte delle autorità competenti – «ai [soli] attrezzi e alle parti delle navi in cui i prodotti della pesca vengono salpati a bordo»[83] e avendo previsto specifiche misure volte a limitare l'identificazione delle persone riprese[84], il legislatore dell'Unione, secondo il Governo italiano, non avrebbe approntato garanzie sufficienti a tutela dei diritti fondamentali degli interessati (i pescatori). In particolare, la Repubblica italiana deduceva, in primo luogo, una violazione dell'art. 52, par. 1, CDFUE lamentando una compressione sproporzionata dei diritti

[79] Una sfasatura che la disciplina di attuazione conferma anche sul piano testuale. Sul punto si consideri quanto previsto nell'allegato I del regolamento delegato (UE) 2025/1766 della Commissione, del 27 agosto 2025, il quale impone agli osservatori di controllo di annotare ogni interferenza riscontrata con i sistemi di sorveglianza elettronica a distanza (CCTV compresi), presupponendo così l'operatività congiunta dei due strumenti.

[80] V. regolamento (UE) 2023/2842, considerando n. 24.

[81] Ricorso presentato l'11 marzo 2024, C-194/24, *Italia/Parlamento e Consiglio*. Per un primo commento relativo al ricorso presentato dal Governo italiano sia consentito rinviare a C. FIORAVANTI, *La revisione del regime di controllo nel settore della politica comune della pesca: il governo italiano impugna il Regolamento (UE) 2023/2842*, in *EJ*, 2024, p. 1 ss.

[82] V. regolamento (UE) 2023/2842, art. 1, par. 1.

[83] *Ivi*, considerando n. 24.

[84] *Ibidem*, dove si legge che «[l]a possibilità di identificare singole persone nel materiale video registrato [debba] essere limitata per quanto possibile e, ove necessario, i dati d[ebbano] essere resi anonimi».

garantiti dagli artt. 7, 8 e 31, par. 1, CDFUE; e, in secondo luogo, possibili distorsioni del mercato interno.

Quanto a quest'ultimo profilo, il ricorrente riteneva che il meccanismo previsto dall'art. 1, punto 75, del regolamento impugnato attribuisse alle autorità nazionali un margine di discrezionalità tale da "favorire" le proprie navi, configurando così una distorsione del mercato interno incompatibile con gli artt. 3, par. 3, TUE, 101 e 120 TFUE e con il protocollo n. 27 allegato ai Trattati. Ad ogni modo, come già accaduto in passato[85], è lo stesso giudice dell'Unione a invitare l'AG a «limitare la [sua] analisi al primo motivo di ricorso»[86], escludendo così l'esame delle ulteriori questioni prospettate. Invero, tale scelta, pure consolidata nella prassi, apre a riflessioni – che non possono essere presentate in questa sede – sul potere della Corte di giustizia di delimitare l'oggetto delle conclusioni dell'Avvocato generale[87] e, conseguentemente, l'ambito delle valutazioni che questi può sviluppare in vista della decisione.

Ed è proprio nell'ambito delle censure relative alla tutela dei diritti fondamentali che si concentrano le conclusioni dell'Avvocato generale Ćapeta (d'ora in avanti AG), le quali costituiscono, peraltro, l'occasione per svolgere alcune considerazioni sull'intensità del controllo di proporzionalità esercitato dalla Corte di giustizia. L'AG ritiene le misure censurate rientranti nell'ambito di applicazione degli artt. 7, 8[88] e 31, par. 1, CDFUE[89] in quanto, in primo luogo, la misura in commento, prevedendo l'identificazione dell'equipaggio, potrebbe

[85] Conclusioni dell'Avv. gen. Medina, del 16 febbraio 2023, C-478/21 P, *China Chamber of Commerce e a./Commissione*, par. 232.
[86] Conclusioni dell'Avv. gen. Ćapeta, del 5 marzo 2026, C-194/24, *Italia/Parlamento e Consiglio*, par. 22.
[87] M. BOBEK, *A Fourth in the Court: Why Are There Advocates General in the Court of Justice?*, in *CYELS*, 2012, p. 529 ss.; M. HORSPOOL, *Advocates General and the Court of Justice: the Early Years*, in *Research Handbook on the Politics of Constitutional Law*, 2023, p. 377 ss.
[88] Conclusioni dell'Avv. gen. Ćapeta, *Italia/Parlamento e Consiglio*, sopra citate, par. 61.
[89] *Ivi*, par. 71.

determinare un'ingerenza nel diritto a godere di una vita privata e a tutelare i propri dati personali[90]. In secondo luogo, la presenza di telecamere a bordo, che pure può essere considerata «un elemento a favore della protezione dei lavoratori (e, quindi, della loro dignità) contro lo sfruttamento»[91], può, al contempo, tradursi in una limitazione del diritto a godere di condizioni dignitose sul luogo di lavoro, poiché sottopone i lavoratori a un controllo costante[92].

Nel verificare la compatibilità della misura con l'art. 52, par. 1, CDFUE, l'AG sviluppa un'analisi che segue le tre fasi che tradizionalmente caratterizzano il controllo di proporzionalità[93]. Innanzitutto, quanto alla prima fase del test, a parere dell'AG, le disposizioni del regolamento impugnato sono idonee a perseguire i fini proposti[94] in quanto l'installazione di telecamere CCTV a bordo dei pescherecci non è finalizzata a tracciare i dati e le vicende personali dei pescatori, ma è destinata a verificare che parte del pescato non venga smaltita illegalmente nella fase precedente allo sbarco.

In secondo luogo, quanto alla seconda fase del test, l'AG ritiene soddisfatto anche il requisito della necessità della misura in commento. A tal fine, valorizza, anzitutto, il fatto che il legislatore abbia preso in considerazione misure alternative meno invasive – quali la presenza di osservatori a bordo[95] o l'attivazione delle telecamere in specifiche fasce orarie[96] – escludendone l'applicazione in quanto incapaci di garantire con pari efficacia il rispetto dell'obbligo di sbarco.

In terzo luogo, quanto alla verifica della proporzionalità *stricto sensu* della misura in questione, l'AG riconosce l'importanza cruciale dell'introduzione della videosorveglianza nei pescherecci per garantire l'effettività dell'obbligo di sbarco; e afferma la compatibilità con l'art.

---

[90] *Ivi*, parr. 58-60.
[91] *Ivi*, par. 66.
[92] *Ivi*, par. 67.
[93] W. SAUTER, *Proportionality in EU law: a Balancing Act?*, in *CYELS*, 2013, p. 431 ss.
[94] Conclusioni dell'Avv. gen. Ćapeta, *Italia/Parlamento e Consiglio*, sopra citate, par. 82.
[95] *Ivi*, par. 91.
[96] A parere del Parlamento e del Consiglio «il rigetto in mare delle risorse acquatiche indesiderate, compresi i pesci, avverrebbe, semplicemente, nei periodi in cui tali telecamere sono spente. Di conseguenza, le registrazioni *ad hoc*, anche se meno invasive, non possono essere considerate un'alternativa altrettanto efficace».

52, par. 1, CDFUE del regolamento impugnato «avendo [il legislatore dell'Unione] bilanciato correttamente l'obiettivo perseguito dal [suddetto regolamento] con l'idoneità di tale normativa a limitare gli articoli 7, 8 e 31 della Carta»[97].

Invero, l'aspetto di maggiore interesse delle conclusioni non risiede tanto nell'applicazione (in concreto) del controllo di proporzionalità al caso di specie, quanto piuttosto nella riflessione di carattere generale sull'intensità del sindacato che la Corte di giustizia opera sugli atti legislativi[98] adottati nell'esercizio di competenze (esclusive) dell'Unione. Allora, la questione si inserisce nel più ampio dibattito relativo alla *judicial deference*[99] e ai limiti del controllo giurisdizionale nei confronti delle scelte discrezionali del legislatore europeo. Le conclusioni risultano, sotto questo profilo, articolate in due momenti distinti.

Nella seconda parte, l'AG procede alla verifica della proporzionalità della misura mediante il tradizionale test trifasico, valutandone l'idoneità, la necessità e la proporzionalità in senso stretto. La prima parte, invece, assume una portata sistematica, poiché affronta le diverse modalità attraverso cui la Corte di giustizia può condurre il controllo di proporzionalità, interrogandosi sul grado di intensità che tale scrutinio deve assumere[100]. In linea con quanto affermato dalla Corte di giustizia

---

[97] *Ivi*, par. 116.

[98] *Ivi*, par. 26. L'AG si concentra sull'«intensità del controllo giurisdizionale che deve essere esercitato dalla Corte quando è in discussione la compatibilità di una misura legislativa dell'Unione con diritti tutelati dalla Carta».

[99] L. LÓPEZ ZURITA, S. A. BREKKE, *A spoonful of sugar: deference at the court of justice*, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 62, 2024, p. 1177 ss.; P. CRAIG, *Judicial review and judicial deference*, in *Controlling EU Agencies*, 2020, p. 98 ss.; M. ELIANTONIO, *Deference to the Administration in Judicial Review: The European Union*, in *Deference to the Administration in Judicial Review: Comparative Perspectives*, p. 165 ss.

[100] V., *ex multis*, A. ADINOLFI, *I principi generali della giurisprudenza comunitaria e la loro influenza sugli ordinamenti degli Stati membri*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 2, 1994, p. 521 ss.; M. C. CICIRIELLO, *Il principio di proporzionalità nel diritto comunitario*, Napoli, 1999, p. 157 ss.; G. SCACCIA, *Il principio di proporzionalità*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento europeo.*

nella sentenza *Italia/Consiglio*[101], l'AG sostiene che la natura esclusiva della competenza esercitata costituisce un elemento idoneo a giustificare un sindacato giurisdizionale meno penetrante[102]. L'ampio margine di discrezionalità riconosciuto al legislatore dell'Unione in materia di PCP comporta, infatti, che il controllo di proporzionalità della misura sia volto ad accertare se «*essa sia manifestamente inappropriata*»[103].

Dalla lettura delle conclusioni – e coerentemente alle modalità di esercizio del controllo di proporzionalità generalmente operato dalla Corte nella sua giurisprudenza – sembra, dunque, emergere l'idea che il controllo di proporzionalità possa essere esercitato in modo "incompleto"[104], nel senso che la Corte sarebbe legittimata a limitare il proprio scrutinio alle prime fasi del test. A parere dell'AG Ćapeta, la Corte potrebbe decidere di estendere il proprio sindacato anche alla verifica della proporzionalità in senso stretto in ragione dell'«obiettivo che [attraverso l'adozione dell'atto] l'istituzione competente intende perseguire» oltre che della natura della competenza esercitata. Eppure, tale possibilità incontra un limite nella tutela di «*taluni* diritti fondamentali»[105]: la presenza di una grave ingerenza nei loro confronti

---

L'esercizio delle competenze, Milano, 2006; T. HARBO, *The Function of the Proportionality Principle in EU Law*, in *ELJ*, vol. 16, 2010, p. 158 ss.; D. HARVEY, *Federal Proportionality Review in EU Law: Whose Rights are they Anyway?*, in *Nordic Journal of International Law*, vol. 89, nn. 3-4, 2020, p. 303 ss.

[101] Corte giust. 30 aprile 2019, C-611/17, *Italia/Consiglio (Contingente di pesca del pesce spada del Mediterraneo)*, punto 56.

[102] V. Corte giust. 11 luglio 1989, 265/87, *Schräder HS Kraftfutter*, punto 22 dove si legge «solo il carattere manifestamente inidoneo di un provvedimento adottato in tale ambito, in relazione allo scopo che l'istituzione competente intende perseguire, può inficiare la legittimità di un siffatto provvedimento».

[103] *Italia/Consiglio (Contingente di pesca del pesce spada del Mediterraneo*), sopra citata, punto 56.

[104] Tale possibilità è ravvisata anche dall'Avvocato generale Emiliou, nelle conclusioni del 7 settembre 2023, C-128/22, *Nordic Info*, par. 120, il quale sostiene che la limitazione dell'esercizio alla verifica di idoneità e necessità è operazione frequente nella giurisprudenza della Corte di giustizia.

[105] Conclusioni dell'Avv. gen. Ćapeta, *Italia/Parlamento e Consiglio*, sopra citate, parr. 42 e 49. Invero, l'utilizzo dell'aggettivo «taluni» da parte dell'AG suggerisce l'esistenza di un "*nucleo duro*" di diritti fondamentali che gode di un livello di tutela maggiore rispetto agli altri. Tuttavia, pare opportuno ricordare che la diversa intensità dello *standard* di tutela da applicare, a mente dell'art. 52, par. 3, CDFUE, risente anche dell'influenza della tutela offerta dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella sua giurisprudenza. Sebbene la Corte di giustizia possa «conced[ere] una protezione

– come nel caso di specie – imporrebbe, infatti, un controllo giurisdizionale "pieno"[106] (*rectius* «ad elevata intensità»), escludendo che il sindacato possa arrestarsi alla sola verifica della manifesta inidoneità della misura[107]. Dietro la questione – apparentemente circoscritta – della proporzionalità della disposizione[108] oggetto di giudizio si cela pertanto un problema di carattere più generale, concernente la configurazione stessa del sindacato della Corte di giustizia. Se, infatti, l'intensità del controllo muta in funzione della natura della competenza esercitata, occorre altresì domandarsi in quali (altre?) circostanze il giudice dell'Unione sia chiamato a svolgere un sindacato "ad alta intensità".

Proprio il tema dell'intensità del controllo costituisce il principale argomento sviluppato dal Governo italiano, il quale, richiamando il precedente *Luxembourg Business Registers*[109], sostiene la necessità che la Corte proceda sistematicamente allo svolgimento "completo" del test di proporzionalità, ossia «comprensiv[o] di tutti e tre i livelli [ivi ricondotti]»[110]. La giurisprudenza dell'Unione appare, del resto, non del tutto univoca e lascia emergere due distinti orientamenti. Un primo

più estesa» resta fermo il fatto che lo *standard* minimo da garantire «[sia] ugual[e] a quell[o] conferit[o] dalla […] convenzione».

[106] V. conclusioni dell'Avv. gen. Emiliou, *Nordic Info*, sopra citate, par. 120 e, *ex multis*, Corte giust. 22 gennaio 2013, C-283/11, *Sky Österreich*, punto 50; del 15 febbraio 2016, C-601/15 PPU, *N.*, punto 54; e del 17 dicembre 2020, C-336/19, *Centraal israëlitisch Consistorie van België e a.*, punto 64. In dottrina, tra i tanti, si veda W. SAUTER, *op. cit.*; G. SCACCIA, *Proporzionalità e bilanciamento tra diritti nella giurisprudenza delle corti europee*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2017.

[107] Quanto sostenuto trova dimostrazione nello stesso test effettuato dall'AG nelle sue conclusioni dove esercita "un controllo pieno". Si vedano conclusioni dell'Avv. gen. Ćapeta, *Italia/Parlamento e Consiglio*, sopra citate, par. 98.

[108] Su cui, in dottrina, si rimanda a G. DE BÚRCA, *The Principle of Proportionality and its Application in EC law*, in *YEL*, 1993, p. 126 ss.; M. KLATT, M. MEISTER, *The Constitutional Structure of Proportionality*, Oxford, 2012.

[109] Corte giust. 22 novembre 2022, C-37/20 e C-601/20, punto 66, in cui la Corte ha ritenuto di dover valutare «se l'ingerenza nei diritti garantiti dagli articoli 7 e 8 della Carta risultante da un simile accesso sia limitata allo stretto necessario».

[110] Conclusioni dell'Avv. gen. Ćapeta, *Italia/Parlamento e Consiglio*, sopra citate, par. 27.

filone, nel quale si colloca la posizione del Governo italiano, propende per un controllo pieno, caratterizzato da uno *standard* elevato e sempre più assimilabile al giudizio di proporzionalità – o di ragionevolezza – esercitato dalle Corti costituzionali nazionali[111].

Un diverso orientamento, sostenuto dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione[112], valorizza invece la natura esclusiva della competenza esercitata e, facendo leva sul principio della *judicial deference*, ritiene che l'ampia discrezionalità riconosciuta al legislatore dell'Unione imponga alla Corte un controllo più contenuto[113], prevalentemente limitato alla verifica dell'idoneità della misura[114]. In tale contesto si inserisce la posizione dell'AG Ćapeta, la quale propone una ricostruzione delle modalità di svolgimento del test di proporzionalità. In particolare, essa ritiene che la *gravità* della lesione dei diritti fondamentali debba essere presa in considerazione nell'ambito della valutazione della proporzionalità in senso stretto[115] e non già nella fase relativa all'idoneità della misura – questo il requisito che determinerebbe l'"elevata" intensità del controllo da esercitare – come invece sembrerebbe emergere da parte della giurisprudenza della Corte di giustizia. Diversamente, a parere dell'AG, vi sarebbe il rischio di ritenere proporzionate misure che, a un esame complessivo, tali non sono. Una simile impostazione, tuttavia, determinerebbe anche un inevitabile "rafforzamento" dell'intensità del sindacato della Corte di giustizia, che, in presenza di determinate circostanze, risulterebbe essere particolarmente penetrante finendo per tendere sempre più a quello tradizionalmente esercitato dalle Corti costituzionali.

7. *Riflessioni conclusive*

[111] M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, *Conferenza trilaterale delle Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola*, Roma Palazzo della Consulta, 2013.
[112] Le parti ricorrenti richiamano la sentenza *Italia/Consiglio (Contingente di pesca del pesce spada del Mediterraneo)*, sopra citata.
[113] *Ivi*, punto 56.
[114] V. conclusioni dell'Avv. gen. Ćapeta, *Italia/Parlamento e Consiglio*, sopra citate, par. 28.
[115] *Ivi*, par. 44.

L'analisi sin qui condotta consente di cogliere la portata della revisione alla disciplina del sistema di controlli ed *enforcement* sul rispetto della politica comune della pesca. Le rilevanti modifiche e integrazioni che sono derivate dall'entrata in vigore del regolamento (UE) 2023/2842 muovono infatti sia nella direzione del rafforzamento dei meccanismi di controllo, sia sotto il profilo dell'armonizzazione delle infrazioni.

Ora, quanto alla disciplina di controllo, uno degli aspetti qualificanti della riforma – l'uso di telecamere a bordo, la cui legittimità è al vaglio della Corte – ha evidenziato come l'intensificazione degli strumenti utilizzati a fini di controllo richieda particolari cautele sotto il profilo del rispetto dei diritti fondamentali degli operatori della pesca: cautele che il legislatore dell'Unione si è peraltro fatto carico – come evidenzia l'Avvocato generale[116] – di contemperare. Vero è che la necessità di rafforzare il sistema dei controlli con riferimento, in particolare, al rispetto dell'obbligo di sbarco ha rappresentato un'esigenza prioritaria in sede di revisione; l'efficacia della disciplina di cui si è dotata l'Unione nel suo insieme si misura tuttavia pur sempre sul piano della sua implementazione a livello statale: del resto, è in questa dimensione che si sono registrate e continuano a registrarsi le maggiori tensioni.

Nel luglio 2026 la Commissione europea ha avviato due distinte procedure d'infrazione nei confronti dell'Italia (INFR(2026)2152) e del Portogallo (INFR(2026)2140), inviando ai rispettivi Stati membri lettere di costituzione in mora per violazione degli obblighi discendenti dal regolamento (UE) 1224/2009. Le contestazioni mosse convergono su un nucleo comune di profili di non conformità, segnatamente: la convalida dei dati raccolti nell'ambito delle attività di pesca; il funzionamento dei sistemi elettronici di trasmissione e registrazione dei dati; il controllo della potenza motrice dei pescherecci; il monitoraggio delle note di vendita. Nel caso italiano, l'inadempimento presenta

[116] Conclusioni dell'Avv. gen. Ćapeta, *Italia/Parlamento e Consiglio*, sopra citate, par. 16.

inoltre carattere particolarmente risalente, protraendosi sin dal piano d'azione per il controllo della pesca adottato nel 2019, circostanza che lascia presagire un possibile aggravamento del giudizio di responsabilità in sede di eventuale fase contenziosa dinanzi alla Corte di giustizia.

Quanto ai profili sanzionatori connessi alla violazione della normativa sulla politica comune della pesca, la revisione ha comportato una più efficace armonizzazione. In particolare, l'armonizzazione ha riguardato l'individuazione e la qualificazione delle infrazioni gravi, la determinazione delle soglie minime delle sanzioni pecuniarie e del sistema a punti. Permane, invece, la competenza degli Stati membri nella determinazione della disciplina sanzionatoria, in coerenza con l'obbligo posto dall'art. 89 *bis* che impone l'adozione di sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive che, nell'insieme, risultino commisurate e idonee a privare il responsabile del vantaggio economico derivante dall'infrazione.

È in questo quadro che la Repubblica italiana ha modificato la disciplina sanzionatoria preesistente con la legge del 21 aprile 2026, n. 75[117], con la quale ha inteso adattarsi – nell'esercizio dell'autonomia sanzionatoria che il sistema prevede – alla disciplina europea. Resta da chiedersi se le scelte operate, in particolare la previsione di sanzioni comprese fra importi fissi minimi e massimi, siano pienamente idonee a soddisfare l'effettività, la proporzionalità e la dissuasività della risposta sanzionatoria. L'autonomia riconosciuta agli Stati membri sotto il profilo della predisposizione del regime sanzionatorio va infatti declinata nel rispetto della normativa e in modo da assicurare l'armonizzazione che il regolamento intende perseguire ai fini dell'*effettività* della disciplina della PCP e della salvaguardia della parità di trattamento degli operatori della pesca. La pronuncia della Corte potrebbe offrire una preziosa occasione per delineare elementi

[117] Legge 21 aprile 2026, n. 75, Disposizioni sanzionatorie a tutela dei prodotti alimentari italiani, in vigore dal 29 maggio 2026, il cui Capo V, art. 20, riordina organicamente il regime sanzionatorio in materia di pesca marittima, novellando il d.lgs. 9 gennaio 2012, n. 4. Per un commento alla legge si v. S. MASINI, A. NATALINI, *Tutela penale del patrimonio agroalimentare (legge 21 aprile 2026, n. 75)*, Bari, 2026.

decisivi nella ricostruzione dello spazio di autonomia riservato agli Stati membri.

ABSTRACT (ITA)

Il regolamento (UE) 2023/2842 riforma il regime dei controlli nella politica comune della pesca (PCP). L'intervento arriva all'esito di un fitto dialogo istituzionale e di una giurisprudenza della Corte di giustizia che avevano messo in luce le criticità del sistema precedente, in particolar modo in punto di effettività dello stesso per quanto riguarda l'efficacia delle sanzioni che gli Stati membri dovevano introdurre e applicare nei confronti dei soggetti interessati. Il nuovo "passo" ambisce a colmare queste lacune e, tuttavia, si presenta come un intervento normativo stratificato e complesso. Nelle pieghe di tale complessità e a dimostrazione della delicatezza della materia si pone il ricorso di annullamento del governo italiano (C-194/24) contro il regolamento in discorso per diversi motivi tra i quali emerge il rispetto dei diritti fondamentali dei lavoratori sulle imbarcazioni e dei soggetti sanzionati: un incrocio "pericoloso" come attestato dalle conclusioni dell'Avvocato generale.

ABSTRACT (ENG)

Regulation (EU) 2023/2842 reforms the control regime under the Common Fisheries Policy (CFP). This measure follows extensive institutional dialogue and case law from the Court of Justice, which had highlighted the shortcomings of the previous system, particularly regarding its effectiveness in terms of the sanctions that Member States were required to introduce and enforce against the parties concerned. The new "step" aims to address these shortcomings; however, it takes the form of a multi-layered and complex regulatory framework. Amid this complexity – and as evidence of the sensitivity of the matter – lies the Italian government's action for annulment (C-194/24) against the regulation in question on several grounds, among which is the respect for the fundamental rights of workers on vessels and of those subject to sanctions: a "dangerous" intersection, as attested by the Advocate General's Opinion.