

LA COMPETENZA SANZIONATORIA DELL'UNIONE EUROPEA IN MATERIA DI PESCA

Donatella Del Vesco *

SOMMARIO: 1. La normativa in tema di controllo delle attività di pesca prima dell'emanazione del regolamento 1224/09 – 2. I principi alla base del nuovo regolamento – 3. Il sistema sanzionatorio di competenza degli Stati membri – 4. Il sistema sanzionatorio posto in essere dalla Commissione – 5. Conclusioni.

1. – La normativa dell'Unione Europea in tema di controllo delle attività di pesca ebbe origine nei primi anni 80 con il regolamento CE n. 2057/82, del 29 giugno 1982, con cui vennero istituite alcune misure di controllo sulle attività esercitate dai pescherecci degli Stati membri ¹ successivamente abrogato dal regolamento CE n. 2241/87, del 23 luglio 1987 ².

* Ricercatrice di Diritto dell'Unione europea, Università di Roma Tre.

¹ Si tratta del regolamento del Consiglio con cui sono state istituite alcune misure di controllo delle attività di pesca esercitate dai pescherecci degli Stati membri, in *GUCE* L 220, 29 luglio 1982, pp. 1 ss., abrogato dall'art. 16 del regolamento CE 2241/87 del Consiglio del 23 luglio 1987, con cui sono state istituite alcune misure di controllo delle attività di pesca, in *GUCE* L 207, 29 luglio 1987, pp. 1 ss.

Con il regolamento 2057/82 furono dettate specifiche disposizioni in tema di ispezioni dei pescherecci e delle loro attività, controllo delle catture e impiego degli attrezzi da pesca. In particolare, il regolamento in questione prevedeva: che ciascuno Stato membro potesse sottoporre ad ispezioni i pescherecci battenti bandiera di un altro Stato membro situati sul suo territorio e nelle acque marittime soggette alla sua sovranità o giurisdizione; l'obbligo per i comandanti dei pescherecci aventi una determinata lunghezza della tenuta di un giornale di bordo in cui dovevano essere annotati i quantitativi per ogni specie catturati e trattenuti a bordo, la data e il luogo di tali catture, nonché, il tipo di dispositivi impiegati; l'obbligo in capo al comandante del peschereccio avente una lunghezza fuori tutto di 10 metri, o al suo mandatario di presentare all'autorità dello Stato membro una dichiarazione, della cui veridicità era il responsabile, dalla quale risultavano per le riserve ittiche soggette a TAC, i quantitativi sbarcati con l'indicazione del luogo in cui le catture erano state effettuate.

² In *GUCE* L 207, 29 luglio 1987. Questo regolamento è stato abrogato dal regolamento CE n. 2847/93, a sua volta abrogato dal regolamento CE n. 1224/09. Il

Tuttavia una normativa più particolareggiata in materia di controllo venne emanata solo con il regolamento CE n. 2847/93³. Esso infatti prevede per la prima volta le modalità relative allo svolgimento dei controlli in materia di pesca che si sostanziano in visite a bordo, accertamento della regolare tenuta dei registri di pesca e della nota di vendita, comunicazioni di sbarco del pescato e rispetto delle norme sanitarie⁴.

La disciplina dei controlli prevista dal regolamento in questione nel corso degli anni è stata oggetto di diversi interventi diretti a modificarne l'impianto iniziale, a cui si è affiancata la normativa contenuta in altri regolamenti, tra

regolamento 2241/87, partendo dal presupposto che le norme in materia di controllo dovevano riguardare tutti i pescherecci, compresi quelli dei Paesi terzi, rispetto al regolamento previgente introduceva una disciplina maggiormente dettagliata in tema di ispezioni e controllo dei pescherecci e delle loro attività. In particolare, venivano specificate le attività la cui ispezione doveva consentire la verifica dell'applicazione del regolamento quali quelle di sbarco, di vendita, magazzinaggio del pesce e infine, di registrazione degli sbarchi e delle vendite. Specifiche disposizioni erano dettate in materia di trasbordo di catture relative ad una riserva o ad un gruppo di riserve ittiche soggette a TAC o contingentate. Al riguardo, il comandante di un peschereccio battente sia bandiera comunitaria che di un Paese terzo o registrato in un Paese terzo, era obbligato a conservare i dati relativi al trasbordo o ad una serie di trasbordi cui erano state sottoposte le predette catture al fine di informare le competenti autorità e consentire loro di effettuare le relative verifiche. Inoltre, una particolare procedura era prevista nel caso in cui la Commissione avesse posto fine all'attività di pesca di uno Stato membro prima che lo stesso avesse esaurito il TAC, il contingente, l'assegnazione o la parte di cui disponeva.

³ GUCEL 261 del 20 ottobre 1993, p. 1

⁴ Cfr. al riguardo il considerando n. 3 del previgente regolamento CE n. 2847/93, cit., ai sensi dell'art. 1, par. 3 di tale regolamento il regime dei controlli dallo stesso previsto, si applicava a tutte le attività di pesca comprese le attività connesse, esercitate sul territorio e nelle acque marittime soggette alla sovranità o giurisdizione degli Stati membri anche se esercitate da navi battenti bandiera di uno Stato terzo o registrate nello stesso, nonché, alle attività delle navi battenti bandiera di uno Stato membro operanti nelle acque marittime di Paesi terzi o in alto mare, salvo quanto previsto da accordi conclusi dalla Comunità ovvero da Convenzioni di cui la stessa era parte. Sugli aspetti salienti del regime di controllo della pesca introdotto dal regolamento CE n. 2847/93, cfr. G. Cataldi, *La politique communautaire de la pêche*, in *Collection de droit international, Le droit international de la pêche maritime*, a cura di D. Vignes, G. Castaldi, R. Casado Raigon, Bruxelles, 2000, p. 302. Per alcune considerazioni sul previgente regime di controllo della pesca, cfr. A. Santini, *La Comunità europea e la conservazione delle risorse biologiche del mare*, in *Dir. comm. int.*, 1996, p. 901.

cui risulta di peculiare importanza quella contemplata dal capitolo V del regolamento CE n. 2371/02⁵, rubricato «Sistema comunitario di controllo e di esecuzione». Obiettivo del sistema comunitario di controllo e di esecuzione era di controllare l'accesso alle acque e alle risorse, garantire il rispetto delle norme in merito alla commercializzazione dei prodotti della pesca, effettuare ispezioni e misure di esecuzione di provvedimenti da adottare in caso di infrazioni e infine indicare le competenze della Commissione⁶.

Tuttavia questo regime si dimostrò inadeguato ed inefficace rispetto agli scopi che si prefiggeva, soprattutto per la frammentarietà dell'organizzazione di controllo e sorveglianza, e si è sentita pertanto la necessità di migliorare le disposizioni in questo settore⁷. La debolezza della politica di controllo si ripercuoteva infatti negativamente sull'attuazione della politica comune della pesca (PCP) e comprometteva il successo delle iniziative in materia di conservazione e di gestione delle risorse ittiche.

Le continue carenze della politica di controllo avrebbero inoltre creato conseguenze per il futuro dell'industria della pesca e delle regioni dipendenti dalla pesca. In tale contesto la Commissione propose quindi nel 2008 una riforma radicale del regime di controllo della pesca, intesa ad ovviare a tutte le sue carenze e a modernizzarne l'approccio, attraverso una proposta di regolamento con la quale decretare un regime di controllo europeo per garantire il rispetto delle norme della PCP⁸, che avrebbe sostituito quello basato prin-

⁵ GUCE L 358 del 31 dicembre 2002, pp. 59 ss.

⁶ Per una analisi del sistema comunitario di controllo e di esecuzione previsto è preminente il capitolo V del regolamento CE n. 2371/02, cit., cfr. C. Fioravanti, *Il diritto comunitario della pesca*, Padova, 2007, pp. 216 ss.

⁷ Cfr. Libro verde, *Il futuro della politica comune della pesca*, del 20 marzo 2001, COM(2001) 135 def., p. 13. Sulle carenze relative all'organizzazione delle ispezioni, cfr. *Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sul controllo dell'applicazione della politica comune della pesca da parte degli Stati membri nel periodo 2003-2005*, del 10 aprile 2007, COM(2007) 167 def., p. 9, in cui viene evidenziato che «Le ispezioni in porto sono troppo spesso male organizzate e alcuni dei documenti essenziali per la registrazione delle catture non vengono ancora raccolti in molti Stati membri. I controlli relativi al trasporto appaiono in molti casi inesistenti e i controlli incrociati vengono effettuati in modo tutt'altro che sistematico».

⁸ Si tratta della Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 14 novembre 2008, COM(2008) 718def., relativa alla proposta di regolamento del Consiglio recante istituzione di un regime di controllo comunitario

principalmente sul regolamento CE n. 2847/93 e sul capitolo V del regolamento CE n. 2371/02⁹. Il nuovo approccio secondo la proposta doveva basarsi sulla semplificazione, la normalizzazione, una maggior efficacia dei costi e una riduzione dell'onere amministrativo, che potesse consentire un monitoraggio completo delle catture attraverso procedure armonizzate di controllo dell'intera catena di produzione e commercializzazione delle risorse ittiche¹⁰. Si proponeva inoltre di fare un uso ottimale delle nuove tecnologie. In particolare, i dati dovevano essere per quanto possibile automatizzati ed essere sottoposti a controlli incrociati completi e sistematici, per individuare i settori che potevano presentare un rischio particolarmente alto di irregolarità.

La mancanza di coordinamento fra gli Stati membri necessitava di un deciso approccio a livello comunitario che spingesse ad una maggiore cooperazione tra la Commissione, le Autorità di controllo della Pesca negli Stati membri e gli operatori lungo tutta la catena di produzione. Ciò è stato fatto con il regolamento CE n. 1005/08¹¹, in tema di pesca illegale (IUU¹²), e con il regolamento CE n. 1224/09¹³, con i quali la disciplina di controllo europea, compreso il sistema sanzionatorio, è stata ampiamente e approfonditamente riconsiderata¹⁴.

Con il regolamento CE n. 1224/09, entrato in vigore il 1 gennaio del 2010, che conta 124 articoli oltre a due allegati riguardanti, rispettivamente, i parametri specifici in materia di ispezione per i piani pluriennali e la tavola di concordanza, è stato modificato in modo significativo il previgente regime dei controlli della PCP.

per garantire il rispetto delle norme della PCP.

⁹ È opportuno evidenziare che il regolamento CE n. 2847/93, cit., e capitolo V del regolamento CE n. 2371/02, rappresentavano i capisaldi normativi sui cui si innestava il previgente regime di controllo della pesca. Per un'analisi del regime di controllo contemplato nel previgente capitolo V del regolamento CE n. 2371/02, cit. cfr. F. Bruno, *L'impresa ittica*, Milano, 2004, p. 136.

¹⁰ Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 14 novembre 2008, cit., considerando n. 18.

¹¹ GUUE L 286, 29 ottobre 2008, pp. 1 ss.

¹² Illegal, Unreported, Unregulated.

¹³ GUUE L 343, 22 dicembre 2009, pp. 1 ss.

¹⁴ La PCP è un settore di competenza esclusiva della Comunità. Le norme adottate a livello comunitario devono essere uniformi e vincolanti per evitare disparità normative tra gli Stati membri. È pertanto giustificato che le misure adottate assumano la forma di un regolamento.

2. – Il legislatore dell'Unione, con il regolamento del 2009 ha previsto che gli Stati membri provvedano affinché le persone fisiche che abbiano commesso un'infrazione grave, o le persone giuridiche dichiarate responsabili di un'infrazione grave, siano passibili di sanzioni amministrative effettive, proporzionate e dissuasive, conformemente alla gamma di sanzioni e di misure previste al Capo IX del regolamento CE n. 1005/08¹⁵. Per infrazioni gravi quest'ultimo regolamento intende tutti quei comportamenti che contravvengono in modo rilevante alle disposizioni della PCP, come individuati dal regolamento CE n. 1447/99 del 24 giugno 1999¹⁶, recante l'elenco dei comportamenti che violano gravemente le norme della PCP, abrogato dall'art. 56 del regolamento CE n. 1005/08, e dal regolamento CE n. 2740/99, che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento CE n. 2740/99 del 21 dicembre 1999¹⁷.

Con il regolamento del 2009 si istituisce in sostanza un quadro unico in cui vengono definiti i principi che regolano ogni aspetto del controllo, ma senza fissare le norme tecniche dettagliate che sono state precisate in seguito¹⁸. Recentemente, infatti, proprio in materia di controllo sulle infrazioni gra-

¹⁵ A tal proposito cfr. art. 90, par. 2, regolamento CE n. 1224/09, cit., si veda anche l'art. 44, par. 3, regolamento CE n. 1005/08, cit.

¹⁶ In *GUCE* L 167, 2 luglio 1999, pp. 5 ss. Il regolamento CE n. 1447/1999, cit. è stato abrogato dall'art. 56 del regolamento CE n. 1005/08, cit., a partire dal 1° gennaio 2010.

¹⁷ In *GUCE* L 328, 22 dicembre 1999, pp. 62 ss.

¹⁸ Ancora oggi l'Unione europea è dotata di un sistema di tutela che consiste nel potere dei suoi organi di comminare sanzioni amministrative punitive prive di carattere penale, in tal senso cfr. A. Bernardi, *Politiche di armonizzazione e sistema sanzionatorio penale*, in *Atti del Convegno "Spazio di libertà sicurezza e giustizia"*, Catania, giugno 2005, p. 22; G. Grasso, *La Costituzione per l'Europa e la formazione di un diritto penale dell'Unione europea*, in *Studi in onore di Giorgio Marinucci*, Milano, 2006, pp. 367 ss.; F. Vincenzetti, *Le human rights clauses nell'adozione di sanzioni comunitarie*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2, 2005, p. 350; A. M. Maugeri, *Il sistema sanzionatorio comunitario dopo la carta europea dei diritti fondamentali* in G. Grasso E R. Sicurella (a cura di), *Lezioni di diritto penale europeo*, Catania, 2007, p. 153. A tal proposito si v. anche Decisione Quadro 2005/214/GAI del Consiglio dell'Unione Europea del 24 febbraio 2005 relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sanzioni pecuniarie in *GUUE* L 76, del 22 marzo 2005, p. 16.

vi è entrato in vigore il regolamento di attuazione CE n. 404 del 8 aprile 2011¹⁹ (che per comodità chiameremo regolamento di attuazione) che rende applicativo il regolamento CE n. 1224/09 (d'ora in poi regolamento controlli).

Il regolamento di attuazione stabilisce le modalità di applicazione del sistema di controllo dell'Unione Europea, volto a garantire il rispetto delle norme della PCP, disciplinato dal regolamento CE n. 1224/09²⁰. Entrato nella sua interezza in vigore dal 1 Gennaio 2012²¹, esso apporta una serie di novità al sistema dei controlli, quali la marcatura e identificazione dei pe-

¹⁹ In *GUUE* L 112, 30 aprile 2011, pp. 1 ss.

²⁰ Con il quale sono stati abrogati i seguenti regolamenti della Commissione:

— regolamento (CEE) n. 2807/83 (*GUCE* L 276, 10 ottobre 1983, p. 1.) che stabilisce le modalità di registrazione delle informazioni fornite sulle catture di pesce da parte degli Stati membri,

— regolamento (CEE) n. 3561/85 (*GUCE* L 339, 18 dicembre 1985, p. 29.) relativo alle informazioni sulle ispezioni inerenti alle attività di pesca eseguite dalle autorità di controllo nazionali,

— regolamento (CEE) n. 493/87 (*GUCE* L 50, 19 febbraio 1987, p. 13.) che stabilisce le modalità da adottare per l'indennizzo dei danni occasionati dall'interruzione di talune attività di pesca,

— regolamento (CEE) n. 1381/87 (*GUCE* L 132, 21 maggio 1987, p. 9.) che stabilisce le modalità d'applicazione relative alla marcatura ed alla documentazione delle navi di pesca,

— regolamento (CEE) n. 1382/87 (*GUCE* L 132, 21 maggio 1987, p. 11.) che stabilisce modalità di applicazione per le ispezioni di pescherecci,

— regolamento (CE) n. 2943/95 (*GUCE* L 308, 21 dicembre 1995, p. 15.) recante modalità d'applicazione del regolamento (CE) n. 1627/94 del Consiglio che stabilisce le disposizioni generali relative ai permessi di pesca speciali,

— regolamento (CE) n. 1449/98 (*GUCE* L 192, 8 luglio 1998, p. 4.) che stabilisce le modalità d'applicazione del regolamento (CEE) n. 2847/93 del Consiglio per quanto concerne i rapporti «effort report»,

— regolamento (CE) n. 356/2005 (*GUUE* L 56, 2 marzo 2005, p. 8.) che stabilisce le modalità d'applicazione per la marcatura e l'identificazione di attrezzi da pesca fissi e sfogliare,

— regolamento (CE) n. 2244/2003 (*GUUE* L 333, 20 dicembre 2003, p. 17.) che stabilisce disposizioni dettagliate per quanto concerne i sistemi di controllo dei pescherecci via satellite,

— regolamento (CE) n. 1281/2005 (*GUUE* L 203, 4 agosto 2005, p. 3.) relativo alla gestione delle licenze di pesca e alle informazioni minime che devono figurare nella licenza

— regolamento (CE) n. 1042/2006 (*GUUE* L 187, 8 luglio 2006, p. 14.) recante modalità di applicazione dell'articolo 28, paragrafi 3 e 4, del regolamento (CE) n. 2371/2002 del Consiglio relativo alla conservazione e allo sfruttamento sostenibile delle risorse della pesca nell'ambito della politica comune della pesca,

— regolamento (CE) n. 1542/2007 (*GUUE* L 337, 21 dicembre 2007, p. 56.) relativo alle procedure di sbarco e di pesatura per le aringhe, gli sgombri ed i sugarelli,

scherecci e dei loro attrezzi contrassegnati secondo precise disposizioni (dal 1 gennaio 2012), l'applicazione della blue-box²² anche per i pescherecci di lunghezza fuori tutto compresa tra 12 e 15 metri (dal 1 gennaio 2012), la conferma dell'obbligatorietà del giornale di pesca cartaceo e l'introduzione del giornale di pesca elettronico (dal 1 luglio 2011 per barche tra 15 e 24 metri e dal 1 gennaio 2012 per barche tra 10 e 15 metri), la tracciabilità dei prodotti della pesca con l'introduzione di un documento commerciale di trasporto (dal 1 gennaio 2012) ed infine l'introduzione di un sistema di punti di penalità per i titolari di una licenza di pesca e per i comandanti di pescherecci (dal 1 gennaio 2012). Per meglio chiarire le novità apportate, verrà esaminato dapprima il sistema sanzionatorio di competenza degli Stati membri, e poi quello posto in essere dalla Commissione.

— regolamento (CE) n. 1077/2008 (GUUE L 295, 4 novembre 2008, p. 3.) che stabilisce modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1966/2006 del Consiglio concernente la registrazione e la trasmissione elettronica dei dati sulle attività di pesca e i sistemi di telerilevamento e che abroga il regolamento (CE) n. 1566/2007, nonché

— regolamento (CE) n. 409/2009 (GUUE L 123, 19 maggio 2009, p. 78.) che istituisce coefficienti di conversione e codici di presentazione comunitari per convertire il peso del pesce trasformato in peso di pesce vivo e che modifica il regolamento (CEE) n. 2807/83 della Commissione.

²¹ Entrato in vigore a partire dal 7 maggio 2011 ad eccezione di: Titolo II Capo III (Marcatura ed identificazione dei pescherecci dell'Unione e dei loro attrezzi), Titolo IV Capo I (Tracciabilità), Titolo VII (Sistema di Punti per infrazioni gravi) che sono entrati in vigore dal 1 Gennaio 2012.

²² Il Sistema di Controllo Satellitare Pesca (SCP) è un sistema di localizzazione e controllo delle navi da pesca nazionali basato sull'utilizzazione di tecnologie satellitari. Il sistema SCP consente il monitoraggio dei pescherecci aventi lunghezza fuori tutta superiore ai 15 mt. in termini di posizione, rotta e velocità, di archiviare e gestire le relative informazioni, di rappresentare lo scenario su idoneo sistema cartografico di presentazione. Le unità da pesca sono state dotate di un apposito apparato di bordo (c.d. "Blue Box"), attivato all'interno della rete di trasmissione satellitare Inmarsat, che consente di trasmettere al Centro di Controllo le informazioni relative alla posizione, velocità e rotta dell'imbarcazione, alle emergenze ed agli allarmi nonché di ricevere dal Centro i parametri necessari alle impostazioni di funzionamento e di controllo. Il sistema SCP consente la ricezione e trasmissione dei dati, con l'archiviazione automatica dei messaggi in arrivo ed in partenza e la possibilità di interrogazione degli archivi storici: gestisce le informazioni anagrafiche della flotta peschereccia; gestisce le segnalazioni di allarme ricevute tramite i rapporti di emergenza, di anomalia dei sistemi di bordo e di infrazioni; rappresenta su video grafico le posizioni delle imbarcazioni; effettua statistiche sugli allarmi ricevuti e sullo sforzo di pesca.

3. – Prevenire le attività illecite connesse alla pesca è ancora una priorità assoluta per l'Unione Europea per svariati motivi. Su tutti quello di garantire un'efficace concorrenza al settore, in quanto chi adotta tecniche non consentite ha bassi costi di gestione e profitti superiori, escludendo dal mercato chi segue le regole, o peggio, costringendolo ad adeguarsi.

Nell'intento di sostenere e di difendere la PCP, ogni Stato membro si impegna nella vigilanza: sulle acque marittime soggette alla propria sovranità e giurisdizione, delle attività di pesca, trasbordo, sbarco, importazione, trasporto e trasformazione dei prodotti della pesca ²³.

Questa funzione di controllo è esercitata all'interno di ogni Stato membro da un'unica Autorità competente la quale cura anche la raccolta, il trattamento e la certificazione dei dati sull'attività della pesca dalla stessa notificati all'Agenzia comunitaria di controllo della pesca. L'attività ispettiva, affidata a funzionari autorizzati dalla Commissione, dallo Stato membro o dall'Agenzia, mira a perseguire l'obiettivo dell'osservanza e rispetto, da parte dei soggetti della filiera della pesca, delle norme della PCP e può svolgersi non solo a bordo dei pescherecci ma anche nei locali di imprese e di altri organismi operanti nell'ambito della PCP.

In Italia l'attività ispettiva è demandata al Nucleo centrale ispettori pesca, istituito con il d.m. 12 settembre 2002 ²⁴, costituito da personale militare del Corpo delle capitanerie di porto. Dello stesso fa parte il personale militare delle singole direzioni marittime (due, un ufficiale ed un sottoufficiale) che abbia effettuato corsi di indottrinamento sulla pesca marittima e quattro ufficiali del comando generale del Corpo delle capitanerie di porto. I compiti di tale Nucleo sono quelli previsti dal regolamento CE n. 2847/93, ed in particolare assistere gli ispettori dell'Unione nelle visite di controllo sulle attività di pesca nei porti nazionali e nelle attività di vigilanza e controllo in mare; partecipare all'attività internazionale di vigilanza e controllo che viene espletata annualmente congiuntamente agli

²³ In proposito, l'art. 5, par. 3 del regolamento CE n. 1224/09, dispone che gli Stati membri adottino le misure adeguate, necessarie a garantire il controllo, l'ispezione ed esecuzione delle attività esercitate nell'ambito della PCP.

²⁴ In *GURI* n. 13, 17 gennaio 2003.

ispettori della Comunità e ai rappresentanti degli Stati membri interessati²⁵.

Gli Stati membri utilizzano un sistema di controllo satellitare al fine di sorvegliare efficacemente le attività di pesca esercitate dai pescherecci battenti la loro bandiera ovunque si trovino, nonché le attività di pesca esercitate nelle loro acque²⁶. Questa disposizione riprende quanto stabilito dall'abrogato art. 22 del regolamento CE n. 2371/02, lett. b), il quale prevedeva espressamente che a bordo del peschereccio venisse installato un sistema di localizzazione²⁷.

Il sistema di controllo satellitare della pesca consente il monitoraggio dei pescherecci in termini di posizione, rotta e velocità, consente di archiviare e gestire le relative informazioni e di rappresentare lo scenario su un apposito sistema cartografico di presentazione.

Le unità da pesca sono state dotate di un apposito apparato di bordo (c.d. Blue Box), che consente di trasmettere al Centro di controllo nazionale le informazioni relative alla posizione, velocità e rotta dell'imbarcazione, alle emergenze ed agli allarmi nonché di ricevere dal Centro i parametri necessari alle impostazioni di funzionamento e di controllo. In parole povere è una "scatola" installata sul peschereccio che, collegata con i satelliti (sistema GPS), memorizza ad intervalli regolari la posizione dell'unità da pesca tra-

²⁵ Sul punto cfr. art. 2, d.m. 12 settembre 2002, in *GURI* n. 13, cit.

²⁶ Cfr. art. 9, regolamento CE n. 1224/09, cit. In particolare detto articolo prevede che per i pescherecci aventi una lunghezza fuori tutto superiore a 12 metri e inferiore a 15, l'obbligo di installare il sistema di controllo satellitare si applichi a decorrere dal 10 gennaio 2012. Esenzioni a tale obbligo sono previste dal successivo par. 5, lett. a) e b). L'articolo in esame è meno restrittivo rispetto all'art. 9 della proposta di regolamento del 14 novembre 2008, COM(2008) 721 def., che prevedeva l'obbligo della Blue box, a partire dal 1° gennaio 2012 per i pescherecci aventi una lunghezza complessiva superiore a 10 metri. L'art. 2, comma 2, del regolamento CE n. 2244/03, cit., esclude dal suo ambito di applicazione e conseguentemente dall'obbligo dell'installazione della Blue box i pescherecci utilizzati esclusivamente per l'esercizio dell'acquacoltura e che operano esclusivamente all'interno delle linee di base degli Stati membri. Sugli aspetti legali del controllo satellitare cfr. E. Molenaar, M. Tsamenyi, *Satellite-Based Vessel Monitoring Systems International Aspects and Developments in State Practice*, FAO Legal On-Line Paper, 7, aprile 2000 (www.fao.org, reperibile on line).

²⁷ Sul punto cfr., anche il previgente art. 3 del regolamento CE n. 2847/93, cit. il cui par. 2 sottolineava la necessità di istituire per i pescherecci comunitari un sistema di controllo satellitare.

sferendo poi i dati, in modo radioelettrico, alle capitanerie di porto o alle unità di controllo preposte, che così hanno modo di individuare la sua posizione e la velocità su dei computer, il tutto in maniera economica ed efficace. Si riducono così i costi per i controlli attuati dalle Autorità preposte e allo stesso tempo si garantisce la infallibilità del sistema.

Il sistema di controllo satellitare mira a consentire un controllo costante delle posizioni e delle rotte delle unità da pesca, con conservazione dei dati acquisiti in un apposito archivio elettronico. Esso viene regolato espressamente dal regolamento CE n. 2244/03²⁸ che prevede una specifica responsabilità in capo al comandante del peschereccio, sia esso comunitario che di un Paese terzo relativamente al perfetto funzionamento dell'impianto di localizzazione satellitare e alla trasmissione dei predetti dati²⁹. Con l'art. 25, par. 1 del regolamento CE n. 302/09 questo sistema di controllo è stato esteso anche alle navi da pesca adibite allo sfruttamento del tonno rosso³⁰.

Nel nostro Paese, l'autorità responsabile dell'attuazione della normativa dell'Unione Europea riguardante il controllo dell'attività di pesca è il Ministero delle politiche agricole e forestali³¹. Ai fini dell'espletamento delle funzioni di cui all'art. 5 del regolamento CE n. 1224/2009, il Ministero delle politiche agricole e forestali - Direzione Generale della pesca marittima e dell'acquacoltura, si avvale del Corpo delle capitanerie di porto, quale Centro di controllo nazionale della pesca. Esso si occupa, tra le altre cose, della trattazione, cura e rappresentanza degli interessi della pesca e acquacoltura

²⁸ Regolamento del 18 dicembre 2003 che stabilisce disposizioni dettagliate per quanto concerne i sistemi di controllo dei pescherecci via satellite in *GUUE* L 333, 20 dicembre 2003.

²⁹ Cfr. artt. 11 e 23 del regolamento CE n. 2244/03, cit. Sul tema, cfr. Corte giust., 14 aprile 2005, causa C-22/04, *Commission of European Communities C. Greece*, in *GUUE* C 143, 11 giugno 2005, p. 12, con cui la Repubblica Greca è stata dichiarata inadempiente per non aver ottemperato agli obblighi di fare installare, ai sensi dell'art. 3 del regolamento CEE n. 2847 del Consiglio 12 ottobre 1993, il sistema di localizzazione satellitare (*VMS*), sui pescherecci battenti la sua bandiera.

³⁰ Regolamento (CE) n. 302/2009 del Consiglio, del 6 aprile 2009, concernente un piano pluriennale di ricostituzione del tonno rosso nell'Atlantico orientale e nel Mediterraneo che modifica il regolamento (CE) n. 43/2009 e che abroga il regolamento (CE) n. 1559/2007, in *GUUE* L 96, 15 aprile 2009.

³¹ Cfr. art. 1, d.p.r. 9 novembre 1998, n. 424, *Regolamento recante norme di esecuzione dei regolamenti comunitari sui controlli nell'ambito della politica comune della pesca*, in *GURI*, n. 288, 10 dicembre 1998.

nell'ambito della politica di mercato in sede europea ed internazionale. Il Ministero, inoltre, al fine di dare attuazione alle disposizioni del previgente regolamento CE n. 2847/93³², che istituiva un regime di controllo applicabile nell'ambito della PCP³³, ha previsto un Sistema nazionale di localizzazione e controllo delle posizioni delle unità da pesca basato sull'utilizzazione di tecnologie satellitari, che è operativo in Italia sin dal gennaio 2002³⁴.

Il regolamento controlli, come abbiamo già sottolineato, ha introdotto importanti novità in tema di sanzioni applicabili. In merito alle infrazioni richiama i principi già enucleati dal legislatore dell'Unione in tema di sanzioni amministrative e, specificamente quelli dell'effettività, proporzionalità e dissuasività³⁵. Particolare effetto deterrente nei riguardi dei comportamenti illeciti pare avere il sistema adottato dall'art. 90, par. 4 in base al quale gli Stati, nello stabilire la sanzione, devono tenere conto dell'effettivo danno arrecato all'ambiente marino e alle risorse della pesca.

Altra novità risulta essere l'art. 92 laddove vi è l'istituzione di un sistema di punti per infrazioni gravi, allo scopo di garantire il rispetto delle norme della PCP, nonché pari condizioni in tutte le acque dell'Unione. Tale obiettivo poteva essere conseguito solo fissando norme comuni a livello dell'Unione per l'applicazione di tale sistema di punti, tra cui un elenco dei punti da assegnare ad ogni infrazione grave. Il regolamento di attuazione infatti prevede nel suo

³² In *GUCE* L 261,20 ottobre 1993. In particolare l'art. 3 del regolamento CE n. 2847/93, prevedeva l'istituzione da parte di ciascuno Stato membro di sistemi di controllo satellitare dei pescherecci, denominati «SCP», nonché di Centri di controllo pesca «CCP».

³³ L'abrogato art. 22, letto *b)*, del regolamento CE n. 2371/02, cit., disponeva che «a bordo del peschereccio fosse installato un sistema funzionante che consentisse di localizzare e individuare la nave mediante sistemi di controllo a distanza. Tale requisito si applicava alle navi di lunghezza superiore a 18 metri fuori tutto a decorrere dal gennaio 2004 e alle navi di lunghezza superiore a 15 metri fuori tutto a decorrere dal gennaio 2005».

³⁴ Sull'attività di controllo della pesca svolta in Italia, cfr., M. Nobile, *La pesca marittima in Italia: evoluzione storica e normativa vigente*, in *Dir. mar.*, 2006, p. 610.

³⁵ Cfr. art. 90, par. 2 regolamento CE n. 1224/09, cit. Inoltre l'abrogato art. 31, regolamento CE n. 2847/93, cit. che con riferimento alle misure adottabili dagli Stati membri richiamava il principio della proporzionalità delle stesse rispetto alla gravità della violazione, nonché l'art. 44, regolamento CE n. 1005/08 a tenore del quale gli Stati membri provvedano affinché le persone fisiche e giuridiche responsabili di violazioni gravi siano passibili di sanzioni effettive proporzionate e dissuasive.

Titolo VII l'adozione di un sistema di punti per infrazioni gravi in base al quale, se una persona fisica ha commesso un'infrazione grave o una persona giuridica è dichiarata responsabile di un'infrazione grave, al titolare della licenza di pesca è assegnato un numero adeguato di punti di penalità, i quali sono trasferiti a qualsiasi futuro detentore della licenza di pesca nel caso in cui il peschereccio sia venduto o ceduto³⁶. Se il numero totale di punti è pari, o superiore, a un determinato numero, la licenza di pesca è automaticamente sospesa per un periodo minimo di due mesi. Tale periodo è fissato a quattro mesi se la licenza di pesca è sospesa una seconda volta, a otto mesi se la licenza di pesca è sospesa una terza volta e a un anno se la licenza di pesca è sospesa una quarta volta. Se detto numero di punti è assegnato al titolare una quinta volta, la licenza di pesca è revocata a titolo definitivo³⁷. I punti di penalità, invece, sono annullati nel caso in cui il titolare della licenza di pesca non commetta un'infrazione nei tre anni successivi dall'ultima infrazione grave.

L'art. 93 del regolamento controlli prevede inoltre l'istituzione di un registro nazionale delle infrazioni con l'indicazione delle sanzioni applicate e del numero di punti assegnati. In ordine al seguito da dare all'infrazione, gli Stati membri possono chiedere agli altri Stati membri di fornire le informazioni, contenute nei registri nazionali, riguardanti le navi e le persone sospettate di aver commesso l'infrazione.

L'Italia ha coordinato la normativa nazionale alle disposizioni europee in materia di pesca, con il decreto legislativo n. 4 del 9 gennaio 2012³⁸, che nel suo Capo II ha ridefinito l'intero quadro sanzionatorio interno in tema di pesca, abrogando il regime precedente il cui impianto originario risaliva alla legge del 14 luglio 1965, n. 963³⁹.

³⁶ Il numero di punti per le infrazioni gravi viene assegnato in conformità dell'Allegato XXX al titolare della licenza di pesca per il peschereccio interessato dall'autorità competente dello Stato membro di bandiera.

³⁷ Cfr. art. 92, regolamento CE n. 1224/09, cit., avverso il provvedimento con cui vengono assegnati i punti di penalità, il titolare dell'infrazione può presentare ricorso secondo la normativa vigente nello Stato membro in cui la violazione è perseguita. In Italia la procedura di riferimento è quella dettata dalla legge 24 novembre 1981, recante modifiche al sistema penale, n. 689, in *GURI* n. 329, 30 novembre 1981.

³⁸ Decreto legislativo 9 gennaio 2012, n. 4, Misure per il riassetto della normativa in materia di pesca e acquacoltura, a norma dell'articolo 28 della legge 4 giugno 2010, n. 96, in *GURI* n. 26, 1 febbraio 2012.

³⁹ *GURI* n. 203, 14 agosto 1965.

Il recente decreto prevede nel caso di violazione delle norme previste dai regolamenti comunitari oltre al su indicato sistema di controllo anche sanzioni penali e amministrative quali l'arresto da un mese a due anni o l'ammenda da 1.000 euro a 12.000 euro.

4. – Il Titolo X del regolamento controlli prevede che, accanto a quella degli Stati membri, ci sia una ulteriore attività di controllo da parte della Commissione⁴⁰. Questa attività di controllo è prevista anche nel Titolo VIII e nel Titolo X del regolamento di attuazione laddove tale istituzione controlla e valuta l'applicazione delle norme della PCP da parte degli Stati membri esaminando le informazioni e i documenti e agevola inoltre il coordinamento e la cooperazione tra gli Stati membri.

La Commissione infatti può, di propria iniziativa e con i propri mezzi, avviare ed effettuare indagini, verifiche, ispezioni e audit. L'attività in questione è svolta dalla Commissione attraverso propri funzionari, i quali possono compiere accertamenti e controlli a bordo dei pescherecci oltre che nei locali delle imprese e di altri soggetti che svolgono attività relative alla PCP⁴¹.

Se i funzionari della Commissione incontrano difficoltà nello svolgimento delle proprie mansioni, gli Stati membri interessati devono mettere a disposizione della Commissione i mezzi per portare a buon fine il suo compito e offrire ai funzionari della stessa la possibilità di valutare operazioni di controllo e di ispezione specifiche⁴².

La Commissione, qualora ritenga che siano state commesse irregolarità nell'applicazione delle norme della PCP, può procedere a ispezioni autonome. Essa effettua tali ispezioni di propria iniziativa e senza la presenza di funzionari dello Stato membro in questione. Se i funzionari della Commissione constatano una grave infrazione alle disposizioni del regolamento sul territorio o nelle acque sotto la sovranità o la giurisdizione di uno Stato membro, ne informano le autorità competenti dello Stato membro in questione, che prende le misure adeguate per quanto riguarda tale infrazione⁴³.

⁴⁰ Cfr. artt. 96-102, regolamento CE n. 1224/09, cit.

⁴¹ Cfr. art. 97, regolamento CE n. 1224/09, cit.

⁴² Cfr. artt. 122-124 regolamento CE n. 404/2011, cit.

⁴³ Cfr. art. 99, regolamento CE n. 1224/09, cit.

I funzionari della Commissione compilano un rapporto a seguito di ogni verifica, ispezione autonoma o audit. Il rapporto è trasmesso allo Stato membro interessato entro un mese dalla conclusione della verifica, dell'ispezione autonoma o dell'audit. Agli Stati membri è data la possibilità di presentare osservazioni sulle risultanze del rapporto entro un mese. I rapporti, unitamente alle osservazioni formulate dallo Stato membro interessato, sono pubblicati nel sito web ufficiale della Commissione⁴⁴. Se l'indagine amministrativa non permette di eliminare le irregolarità o se la Commissione identifica carenze nel sistema di controllo di uno Stato membro, quest'ultima definisce un piano d'azione con lo Stato membro interessato, il quale prende tutti i provvedimenti necessari per attuare tale piano d'azione.

Il regolamento di attuazione prevede ulteriori misure attraverso le quali assicurare il rispetto degli obiettivi della PCP⁴⁵. Queste misure si differenziano rispetto alle prime in quanto sono adottate direttamente dalla Commissione e non dagli Stati membri, i quali ne diventano gli unici destinatari.

In particolare si tratta della sospensione o cancellazione dell'assistenza finanziaria dell'Unione Europea e della detrazione delle possibilità di pesca per inadempimento delle norme della PCP.

Il primo punto riguarda la decisione di sospendere tutti (o parte dei) pagamenti di assistenza finanziaria dell'Unione allo Stato membro (di seguito la «decisione di sospensione») secondo quanto previsto all'articolo 103, paragrafo 1, del regolamento sul controllo. La Commissione può decidere di sospendere per un periodo massimo di diciotto mesi la totalità o parte degli aiuti finanziari erogati, attraverso il Fondo europeo per la pesca (FEP) a favore dello Stato membro che abbia disatteso le disposizioni contenute nel regolamento la cui violazione abbia costituito una minaccia grave per la conservazione e la gestione delle risorse della pesca. La decisione di sospensione prevede che lo Stato membro interessato adotti misure correttive entro un termine stabilito non superiore a sei mesi.

⁴⁴ Cfr. art. 101, regolamento CE n. 1224/09, cit.

⁴⁵ Tali misure sono contemplate nel Titolo XI, intitolato *Misure volte a garantire il rispetto degli obiettivi della politica comune della pesca da parte degli Stati membri*.

Se durante il periodo di sospensione lo Stato membro interessato non dimostra di aver adottato azioni correttive volte a garantire, in futuro, il rispetto e l'attuazione delle norme applicabili o che non sussistono rischi significativi di compromissione del corretto funzionamento del sistema comunitario di controllo e di esecuzione, la Commissione può sopprimere la totalità o parte dell'aiuto finanziario comunitario il cui pagamento è stato sospeso⁴⁶. La soppressione può essere applicata unicamente dopo una sospensione di dodici mesi del pagamento corrispondente⁴⁷.

La decisione di cancellazione può comprendere il recupero di tutto o parte dell'anticipo sul contributo finanziario eventualmente già versato in relazione ai progetti contemplati dall'articolo 8, lettera a), del regolamento (CE) n. 861/06⁴⁸ per il quale siano stati sospesi i pagamenti.

Per quanto riguarda la detrazione delle possibilità di pesca qualora lo Stato membro ecceda i quantitativi fissatigli o non rispetti gli obiettivi della PCP, ovvero non effettui una pesca sostenibile, la Commissione, previa consultazione dello Stato membro interessato, nell'anno o negli anni successivi, provvederà a detrarre contingenti ai sensi dell'articolo 107 del regolamento controlli, in misura proporzionale all'entità e alla natura dell'inadempimento e alla gravità della minaccia per la conservazione degli stock in pericolo.

Altri provvedimenti adottabili dalla Commissione sono le misure d'emergenza (art. 108 regolamento controlli). Riguardo a queste ultime, se vi sono prove del fatto che le attività di pesca praticate o le misure adottate da alcuni Stati membri rischiano di compromettere le misure di conservazione e di gestione adottate nel quadro di piani pluriennali, oppure costituiscono una minaccia per l'ecosistema marino e che inoltre la situazione esige un intervento immediato, la Commissione, su richiesta debitamente motivata di uno Stato membro o di propria iniziativa, può decidere misure di emergenza di durata non superiore a sei mesi⁴⁹. Sono diverse le misure di emergenza possibili: la sospensione delle attività di pesca delle navi battenti bandiera degli Stati membri interessati; la chiusura delle at-

⁴⁶ Cfr. art. 138, regolamento CE n. 404/11, cit.

⁴⁷ Cfr. art. 103, regolamento CE n. 1224/09, cit.

⁴⁸ *GUUE* L 160, 14 giugno 2006, pp. 1 ss.

⁴⁹ Cfr. art. 108, regolamento CE n. 1224/09, cit.

tività di pesca; il divieto per le navi battenti bandiera dello Stato membro interessato di praticare la pesca nelle acque soggette alla giurisdizione di altri Stati membri. Queste misure hanno effetto immediato e oltre ad essere notificate agli Stati membri interessati sono pubblicate nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea.

Gli Stati membri interessati inoltre possono deferire al Consiglio la decisione della Commissione entro quindici giorni lavorativi dal ricevimento della notifica e il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, può adottare a sua volta una decisione diversa entro un mese dal ricevimento della decisione deferitagli⁵⁰.

5. – Dal quadro normativo richiamato in questo lavoro emerge senza ombra di dubbio come negli ultimi anni una tutela maggiore delle risorse ittiche sia divenuta un obiettivo primario dell'Unione Europea, necessario al perseguimento del rispetto delle norme della PCP. Dall'analisi sin qui condotta sul nuovo regime di controllo della pesca, infatti, è possibile affermare che l'obiettivo di una pesca responsabile e sostenibile non può più prescindere dall'affermazione, tra gli operatori, di una cultura del rispetto che deve accompagnarsi alle misure sia gestionali che di esecuzione delle norme adottate e ad una più stretta cooperazione tra gli Stati membri dell'Unione.

Analizzando la normativa, infatti, emerge la progressiva presa di coscienza sia degli effetti negativi del sovrasfruttamento delle risorse ittiche, sia della necessità di prevedere misure sempre più puntuali ed appropriate.

La necessità di rinnovare la PCP è scaturita inoltre da due ordini di considerazioni, evidenziate dal Libro verde del 22 aprile 2009⁵¹. La prima ha ri-

⁵⁰ Cfr. art. 108 comma 5, regolamento CE n. 1224/09, cit.

⁵¹ Cfr. Libro verde, *Riforma della Politica comune della pesca*, del 22 aprile 2009 COM(2009) 163 def. Per individuare la necessità di una riforma della PCP occorre anche analizzare la *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla politica comune della pesca* del 13 luglio 2011, COM(2011) 425 def., 2011/0195 (COD) e la *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura* del 13 luglio 2011, COM(2011) 416 def., 2011/0194 (COD), nonché gli altri importanti contributi contenuti nella *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni* del 13 luglio 2011, COM(2011) 417 def.; nella *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sulla dimensione esterna della politica comune della pesca* del 13 luglio 2011,

guardato la constatazione che, malgrado tutti gli interventi tendenti a consentire la prosecuzione dell'attività di cattura nel rispetto della capacità delle specie ittiche di riprodursi, non sono stati raggiunti i risultati attesi. Il settore, infatti, continua a presentare un sovrasfruttamento delle risorse oltre che un'eccessiva capacità delle flotte e ingenti sovvenzioni.

La seconda è relativa al chiaro convincimento che la disciplina della pesca debba inserirsi armonicamente nel più generale quadro normativo che mira a salvaguardare l'ambiente marino nel suo complesso.

Tra i provvedimenti rientranti nel pacchetto di riforma della PCP assume, notoriamente, particolare rilievo la nuova proposta di regolamento⁵² per gli affari marittimi e la pesca.

Il regolamento, una volta entrato in vigore⁵³, abrogherà la normativa vigente costituita dal regolamento (CEE) n. 2371/2002 del Consiglio del 20 dicembre 2002 relativo alla conservazione e allo sfruttamento sostenibile delle risorse della pesca nell'ambito della PCP.

La riforma in divenire è ancora oggetto di ampi dibattiti a tutti i livelli, soprattutto istituzionali. A questo proposito si può affermare che nonostante gli sforzi compiuti dall'Unione, l'obiettivo della tutela delle risorse alieutiche intesa nel senso di uno sfruttamento responsabile e sostenibile delle stesse, ad oggi non è stato ancora pienamente raggiunto. Il motivo responsabile di ciò è da ricercarsi nella mancata armonizzazione della normativa degli

COM(2011) 424 def. e nella Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni relativa agli obblighi di notifica ai sensi del regolamento (CE) n. 2371/2002 del Consiglio, del 20 dicembre 2002, sulla conservazione e sullo sfruttamento sostenibile delle risorse della pesca nell'ambito della politica comune della pesca del 13 luglio 2011, COM(2011) 418 def. Sul punto v. Miccichè, *La riforma della politica comune della pesca: prime osservazioni sulle proposte della Commissione*, in AA.VV., *Rapporto Annuale sulla Pesca e sull'Acquacoltura in Sicilia 2011. Limiti ed opportunità di pesca nelle acque internazionali*, Mazara del Vallo, 2012, p. 67.

⁵² Cfr. *Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca* [che abroga il regolamento (CE) n. 1198/2006 del Consiglio, il regolamento (CE) n. 861/2006 del Consiglio e il regolamento n. XXX/2011 sulla politica marittima integrata] del 2 dicembre 2011, COM(2011) 804 def., 2011/0380 (COD).

⁵³ L'art. 59 (entrata in vigore) prevede che il Regolamento entrerà in vigore il giorno successivo alla pubblicazione sulla GUUE, ma che si applicherà a decorrere dal 1° gennaio 2013.

Stati membri. Infatti l'efficacia di un sistema sanzionatorio non può prescindere dalla previsione di norme sanzionatorie dissuasive ed uniformi attraverso le quali reprimere le condotte antiggiuridiche comuni enucleate nei regolamenti comunitari della pesca. In altri termini, è necessario che all'uniformità delle fattispecie sanzionabili corrispondano identiche sanzioni dissuasive.

La soluzione va infatti individuata in un'azione globale la cui efficacia non può prescindere dalla necessaria cooperazione di tutti gli Stati membri. Inoltre tutti i soggetti della filiera sono tenuti all'osservanza e all'esecuzione delle disposizioni della PCP al fine di affermare quella cultura del rispetto, volta ad assicurare uno sfruttamento sostenibile e responsabile delle risorse alieutiche.