

La Corte di giustizia si pronuncia sul metodo applicato dalle Autorità uniche di controllo della pesca degli Stati membri, per notificare alla Commissione europea le cifre relative alle catture

di Donatella Bocchese

Title: Court of Justice rules on the method used by Member States' Sea Fisheries Protection Authorities to notify to the information concerning the quantities of catch figures to the European Commission

Keywords: Common fisheries policy; Regulation (EC) No. 1224/2009; Control system.

1. – Il reg. (UE) n. 1380/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2013, più volte emendato [reg. (UE) n. 1385/2013; reg. (UE) 2015/812; reg. (UE) 2017/2092; reg. (UE) 2019/1241], individua le finalità che la politica comune della pesca è chiamata oggi a perseguire.

In tale direzione, esso stabilisce che le attività di pesca ed acquacoltura oltre a conformarsi, nel lungo termine, al principio di sostenibilità ambientale, debbano anche essere gestite in modo tale da «conseguire vantaggi a livello economico, sociale e occupazionale» e contribuire, altresì, «alla disponibilità dell'approvvigionamento alimentare» (art. 2.1).

Per garantire l'uniforme realizzazione di siffatti obiettivi all'interno dell'Unione, le istituzioni europee hanno ritenuto necessario sottoporre l'attività di pesca ad un complesso sistema di controllo. E così, nel 2009, quando era ancora in vigore il reg. (CE) n. 2371/2002, relativo alla conservazione e allo sfruttamento sostenibile delle risorse della pesca, nell'ambito della PCP [abrogato e sostituito, dal 1° gennaio 2014, dal reg. (UE) n. 1380/2013, cit.], hanno adottato il reg. (CE) n. 1224/2009 del Consiglio del 20 novembre 2009, concernente il regime di controllo comunitario, finalizzato a garantire il rispetto delle norme della politica comune della pesca (in dottrina: G.M. PANUNZI – G. COCO, *Il nuovo regime di controllo della politica comune della pesca europea. Manuale Regolamento Controlli Reg. CE n. 1224 del 2009*, Edizioni Del Faro, Trento, 2014.)

Quest'atto normativo, più volte modificato [ad opera dei seguenti regolamenti del Parlamento europeo e del Consiglio: reg. (UE) n. 1379 e n. 1380; reg. (UE) n. 1385/2013; reg. (UE) n. 508/2014; reg. (UE) 2015/812;

reg. (UE) 2019/473; reg. (UE) 2019/1241] e completato dal regolamento di esecuzione (UE) n. 404/2011 della Commissione, ha sancito che in ogni Stato membro debba esservi un'unica autorità competente a coordinare le attività di controllo sulla pesca, esercitate da tutti gli altri enti di controllo nazionali.

A tale organismo è stato affidato il fondamentale compito «di coordinare la raccolta, il trattamento e la certificazione dei dati sulle attività di pesca» e di notificare tali informazioni «alla Commissione, all'Agenzia comunitaria di controllo della pesca istituita dal regolamento (CE) n. 768/2005 del Consiglio [oggi abrogato e sostituito dal reg. (UE) 2019/473 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 marzo 2019 relativo all'Agenzia europea di controllo della pesca], agli altri Stati membri e, se necessario, ai paesi terzi, con cui collabora ed a cui assicura che siano trasmesse le informazioni» (art. 5.5).

Dal punto di vista operativo, secondo quanto previsto dal provvedimento del 2009, il controllo delle attività di pesca implica, in primo luogo, un monitoraggio costante dei mezzi nautici a tal fine impiegati.

Per questa ragione, esso impone agli Stati membri di avvalersi di un sistema di controllo satellitare dei pescherecci (sistema VMS – Vessel Monitoring System), che consenta loro di «sorvegliare efficacemente» sia «le attività di pesca esercitate dai pescherecci battenti la loro bandiera ovunque si trovino», che quelle «esercitate nelle acque degli Stati membri» (art. 9.1).

Il provvedimento, affida, poi, ai comandanti delle navi da pesca comunitarie, di lunghezza fuori tutto pari o superiore a dieci metri, il compito di tenere un giornale di pesca delle loro attività, sul quale devono riportare «tutti i quantitativi di ciascuna specie catturata e detenuta a bordo superiori a 50 kg in equivalente peso vivo» (art. 14.1).

Da questo registro devono risultare anche ulteriori informazioni, e precisamente: a) il numero d'identificazione esterno ed il nome del peschereccio; b) il codice FAO alfa 3, che stigmatizza i nomi delle specie ittiche; c) le date delle catture; d) la data di partenza dal e di arrivo al porto e la durata della bordata di pesca; e) il tipo di attrezzo utilizzato e le dimensioni delle maglie (art. 14.2, lett. e), ed infine, f) le stime dei quantitativi di ciascuna specie, espresse in chilogrammi in peso vivo o, se del caso, in numero di individui (art. 14.2).

Il soggetto responsabile per l'esattezza dei dati inseriti nel giornale di pesca, secondo quanto dispone il regolamento, è esclusivamente il comandante del veicolo, e non anche l'armatore dello stesso (art. 14.9).

Ai fini dell'indagine si rende opportuno precisare che soltanto per i comandanti dei pescherecci dell'U.E. di lunghezza fuori tutto pari o superiore a dodici metri, vige l'obbligo di registrare elettronicamente le informazioni cui si è fatto sopra riferimento e di trammetterle, nella medesima modalità, all'autorità competente dello Stato membro di bandiera, almeno una volta al giorno (art. 15.1) ovvero, quando da quella richiesto, e, in ogni caso, «dopo la conclusione dell'ultima operazione di pesca e prima dell'entrata in porto» (art. 15.2).

Ogni Stato membro, provvede, poi, a registrare i dati desumibili non solo dai giornali di pesca (ex art. 14), ma anche dalle dichiarazioni di

trasbordo (art. 21), di sbarco (art. 23), dalle relazioni sullo sforzo della pesca (art. 28) e, persino, dalle note di vendita (art. 62). Gli originali di tali dati, aggregati sia in termini di sbarchi, che di sforzo di pesca, sono, poi, conservati per tre anni, fatto salvo il più lungo termine previsto dalla normativa nazionale (art. 33.1).

Prima del 15 di ogni mese, lo Stato di bandiera è, inoltre, tenuto a notificare per via informatica, alla Commissione, o all'organismo eventualmente da questa designato, i dati aggregati relativi, tra l'altro, ai quantitativi di ogni stock o gruppo di stock soggetti al totale delle catture ammissibili (TAC, *Total Allowable Catch*) o ai contingenti sbarcati durante il mese precedente, «compresi quelli di taglia inferiore alla pertinente taglia minima di riferimento per la conservazione, in una voce distinta» (art. 33.2, lett. a).

Nell'eventualità in cui esso ritenga che le catture di uno stock o di un gruppo di stock soggetti a un contingente, effettuate da pescherecci battenti la sua bandiera, abbiano esaurito l'80% del contingente assegnato (art. 34.1, lett. a), deve provvedere prontamente ad informarne la Commissione ed a trasmettere tutte le informazioni di dettaglio, da questa, eventualmente richieste (art. 34.2).

Esso deve, infine, fissare la data, a partire dalla quale le catture di uno stock o di un gruppo di stock soggetti a un contingente effettuate da pescherecci battenti la sua bandiera, si considereranno aver esaurito il contingente stesso (art. 3.1, lett. a).

Tale determinazione produce importanti effetti, perché ad essa consegue il divieto di pesca nello Stato «a tutti o parte dei pescherecci battenti la sua bandiera per lo stock o il gruppo di stock il cui contingente sia esaurito», nonché il divieto di operare «la conservazione a bordo, il trasbordo, lo spostamento e lo sbarco delle catture effettuate dopo tale data», a meno che sia fissato un ulteriore termine finale per permettere l'espletamento di siffatte operazioni (art. 35.2).

Gli Stati membri, inoltre, secondo quanto previsto dal reg. (CE) n. 1224/2009, sono stati chiamati ad istituire (entro il 31 dicembre 2013) una banca dati informatizzata dei dati registrati in conformità alle previsioni del medesimo provvedimento ed un sistema di convalida degli stessi (art. 109.1), in grado «di individuare immediatamente eventuali incongruenze, errori e informazioni mancanti nei dati» (art. 109.3).

Essi sono stati, altresì, legittimati ad effettuare controlli incrociati, analisi e verifiche su talune tipologie di dati, ricorrendo anche all'uso di algoritmi e meccanismi informatici automatizzati (art. 109.2), essendo chiamati a garantire l'esattezza e la completezza delle informazioni registrate, nonché la loro tempestiva presentazione, nei termini stabiliti nell'ambito della politica comune della pesca (art. 109.2).

Ciò spiega la ragione per la quale, nell'eventualità in cui il sistema di convalida dovesse rilevare la presenza di incongruenze tra i dati immessi nella banca dati (art. 109.4), lo Stato interessato è tenuto a svolgere delle specifiche indagini e ad adottare, in caso di accertata infrazione, gli opportuni provvedimenti (art. 109.5)

2. – Recentemente la Corte di giustizia dell'Unione europea è intervenuta sul reg. (CE) n. 1224/2009, chiarendo, per la prima volta, la portata applicativa di due sue disposizioni e, segnatamente, l'art. 33.2, lett. a, e l'art. 34 di tale testo.

La vicenda giudiziaria, sottesa alla decisione dei giudici di Lussemburgo, ha preso avvio da una controversia intercorsa tra i pescatori irlandesi, attivi nella zona di pesca contraddistinta dalla sigla UF16, e la Sea-Fishers Protection Authority (SFPA), ossia l'Autorità unica di controllo della pesca per l'Irlanda.

Quest'ultima aveva ritenuto inattendibili, quanto a veridicità ed esattezza, i dati registrati nei giornali di pesca elettronici dei pescherecci irlandesi, concernenti la cattura di scampi operata nel corso del primo semestre del 2017, nella sottozona sopra individuata.

Secondo la SFPA, infatti, le 733 tonnellate di scampi dichiarate nei giornali, come catturate nel periodo interessato nella zona UF16, erano notevolmente inferiori alle 1.991 tonnellate, che la stessa Autorità aveva, invece, stimato, essere già state lì pescate, in palese violazione del limite annuale di cattura, per l'Irlanda, fissato, per quella specifica area, in 1.124 tonnellate.

Essa aveva, quindi, dedotto che la quantità di scampi non registrata nei giornali di pesca, doveva essere stata falsamente dichiarata, come pescata altrove.

È interessante rilevare che l'Autorità irlandese nel ricalcolare le catture nella zona UF16 aveva fatto applicazione del metodo del «tempo trascorso», che correla la permanenza dei pescatori in uno specifico settore di pesca al totale delle catture, ritenendo tale indicatore ben più attendibile dei dati desumibili dai giornali di pesca elettronici e, conseguentemente, aveva provveduto a tramettere questa informazione, al Ministero e alla Commissione, il 14 luglio 2017.

Sulla base di tale comunicazione, il Ministero aveva, allora, disposto la chiusura dell'attività di pesca per le navi da pesca irlandesi nel periodo residuo dell'anno (ossia da ottobre a dicembre 2017), mentre il 2 novembre 2017, la Commissione aveva provveduto ad estendere la chiusura anche agli operatori di tutti gli altri Stati membri dell'Unione.

I pescatori irlandesi attivi nella sottozona interessata da tali provvedimenti decisero, allora, di proporre un ricorso davanti all'Alta Corte, adducendo di aver subito un grave danno economico dal blocco temporaneo della pesca degli scampi e contestando, al contempo, il metodo di calcolo utilizzato dall'Autorità nazionale, sulla cui base il Ministero aveva determinato il fermo dell'attività nella zona.

Di fronte al rigetto del ricorso, adirone, allora, la Suprema Corte, sostenendo che il metodo del «tempo trascorso» utilizzato dalla SFPA per il calcolo delle catture nell'UF16, non aveva alcun fondamento giuridico nella normativa vigente, e che la sua applicazione non avrebbe potuto neanche essere giustificata sulla base degli obiettivi fondamentali della PCP, come, invece, sostenuto dal giudice di primo grado.

Secondo i ricorrenti, infatti, in base al combinato disposto degli art. 14 e 15 del reg. (CE) n. 1224/2009, l'Autorità competente, per il calcolo delle catture, avrebbe dovuto limitarsi a valutare i dati e le informazioni desumibili dai giornali di pesca ed a trasmettere semplicemente queste

informazioni alla Commissione, come prescritto dagli art. 33.2, lett. a, e 34 del provvedimento.

Conseguentemente l'applicazione del metodo controverso, avrebbe impedito alla SFPA di ottemperare correttamente ai compiti di trasmissione dei dati su di essa gravanti, ai sensi del reg. (CE) n. 1224/2009.

Di contro, il Ministero e l'Autorità nazionale, pur non disconoscendo il richiamo ai «dati» ed alle «informazioni» desumibili dai giornali di pesca, contenuto negli art. 14 e 15 del regolamento, sostennero che l'autorità unica nazionale non poteva e doveva considerarsi vincolata a comunicare alla Commissione soltanto le evidenze dei giornali di pesca, soprattutto in presenza di seri e ragionevoli dubbi sull'esattezza delle informazioni, ivi registrate.

Investita della questione, la Suprema Corte irlandese ha ritenuto necessario interrompere il giudizio e sollecitare i giudici di Lussemburgo a chiarire se un'Autorità unica di controllo di uno Stato membro, nell'attività di notifica e certificazione alla Commissione europea debba limitarsi a notificare i dati relativi alle catture in una determinata zona di pesca registrati dai pescatori, anche laddove ritenga motivatamente, che questi siano gravemente inattendibili, o se, invece, possa, far ricorso anche a metodi ragionevoli e scientificamente validi, per trattare e certificare i dati registrati ed ottenere, così, cifre più accurate da notificare alla Commissione europea. Essa, inoltre, ha chiesto alla Corte di giustizia di pronunciarsi sulla possibilità per l'Autorità unica di controllo sulla pesca di uno Stato membro, di utilizzare anche altri flussi di dati, rispetto a risultanti dal giornale di pesca, quali quelli desumibili dalla licenze e dalle autorizzazioni di pesca, dal sistema di controllo dei pescherecci, dalle dichiarazioni di sbarco, dalle note di vendita e dai documenti di trasporto, qualora lo ritenga necessario sulla base di motivi ragionevoli.

3. - I giudici europei sono stati, quindi, chiamati a definire la portata applicativa che i termini «dati» ed «informazioni» presentano negli art. 33.2, lett. a, e 34 del reg. (CE) n. 1224/2009.

E nel far ciò, secondo un orientamento ormai ampiamente consolidato, sono partiti dall'analisi letterale delle previsioni, per pervenire, poi, alla loro contestualizzazione nell'ambito del più generale quadro normativo di riferimento, assunto nella sua prospettiva funzionale [in tal senso: C. giust. UE 10 marzo 2021, causa C-365/19 (punto 27); C. giust. UE 26 settembre 2018, causa C-513/17 (punto 23); C. giust. UE 20 dicembre 2017, causa C-102/16 (punto 20); C. giust. UE 6 luglio 2017, causa C-290/16 (punto 22)].

Con riferimento al processo di registrazione dei dati posto in essere dagli Stati membri di bandiera, la Corte ha, in primo luogo, rilevato che il tenore letterale dell'art. 33.1 del regolamento non permettere di circoscrivere le informazioni registrabili dallo Stato soltanto a quelle enumerate in alcune specifiche disposizioni del provvedimento. La previsione in considerazione, infatti, nel rinviare agli art. 14, 21, 23, 28 e 62 del reg. (CE) n. 1224/2009 si avvale dell'espressione «in particolare», con ciò sottintendendo chiaramente che la registrazione «di tutti i dati

pertinenti», può ben concernere anche informazioni ulteriori, rispetto a quelle espressamente codificate nell'atto normativo del 2009.

La circostanza, poi, che nel secondo paragrafo della norma, i suddetti dati siano qualificati come «aggregati» sembrerebbe presupporre, ad avviso del collegio, che oggetto di trasmissione non debbano essere le mere scritturazioni presenti nei giornali di pesca, bensì dati sottoposti ad uno specifico trattamento.

Da ultimo, con riguardo al contenuto della disposizione sull'informativa relativa all'esaurimento dell'80% delle catture di stock soggetto ad un contingente (*id est* art. 34, lett. a), i giudici hanno rilevato che essa non pone agli Stati membri, né vincoli derivanti da «dati» o «informazioni», né, tantomeno, specifiche prescrizioni metodologiche, da impiegare per la determinazione di tale soglia.

Sulla base di siffatte premesse, la Corte ha, pertanto, concluso che una corretta interpretazione letterale delle richiamate disposizioni, non permette di identificare i termini controversi con i soli dati grezzi desumibili dai giornali di pesca.

I giudici europei hanno, poi, provveduto ad analizzare le disposizioni di cui si discorre, anche alla luce del complesso ed articolato quadro normativo di riferimento espresso dal reg. (CE) n. 1224/2009.

E, così, facendo hanno trovato ulteriori argomenti di sostegno alla loro tesi, giacché non hanno riscontrato negli art. 14 e 15 del provvedimento, alcun elemento testuale da cui poter inferire che i dati che l'autorità unica nazionale di uno Stato di bandiera è tenuta a trasmettere alla Commissione debbano identificarsi esclusivamente con le risultanze dei giornali di pesca.

A tale specifico riguardo, essi hanno, invece, rilevato che ai sensi dell'art. 5.5 del regolamento, tale autorità è incaricata di «coordinare la raccolta, il trattamento e la certificazione dei dati sulle attività di pesca», che certamente comprendono sia quelli sugli stock soggetti ad un contingente (art. 33.2, lett. a), che quelli desumibili dal giornale di pesca, ma non si identificano necessariamente soltanto con questi ultimi.

L'ampiezza, poi, dei controlli sull'attività dei pescherecci posta in essere dallo Stato di bandiera, grazie anche al monitoraggio costante delle loro attività garantito dallo speciale sistema satellitare (art. 9.1), implica che questo sia chiamato ad assumere e registrare informazioni ben più complesse di quelle semplicemente desumibili dagli art. 33 e 34 del regolamento, delle quali, peraltro, è tenuto a garantire l'esattezza e la completezza, ponendo in essere, se del caso, le opportune e necessarie verifiche (art. 109.2).

Appare, allora, del tutto evidente, che se le autorità nazionali di controllo degli Stati membri dovessero limitarsi a trasmettere alla Commissione soltanto i dati menzionati negli art. 33 e 34, senza poter operare un controllo sulla loro attendibilità, esse sarebbero, di fatto, impossibilitate ad assolvere correttamente ai compiti loro affidati dallo stesso regolamento.

Si deve, poi, considerare che il perseguimento degli obiettivi cui tende la politica comune della pesca impone un controllo delle risorse attraverso una verifica sull'utilizzo dei contingenti, che non potrebbe essere

adeguatamente espletata dagli Stati membri senza poter disporre di dati corretti e completi sulle possibilità di pesca.

Ciò spiega la ragione per la quale i giudici hanno ritenuto che l'autorità unica di controllo di uno Stato membro possa avvalersi di metodi operativi ragionevoli e scientificamente validi, per operare una verifica delle risultanze del giornale di pesca, al fine di appurare l'esattezza dei dati relativi alle catture da trasmettere alla Commissione europea.

Tale soluzione, peraltro caldeggiata anche dalla stessa Commissione, si conforma alla posizione già assunta dalla Corte di giustizia in una decisione del 2002 [C. giust. (CE) 14 novembre 2002, causa C-454/99], in linea con le indicazioni dell'avvocato generale (cfr.: punto 71 delle conclusioni dell'avv. gen. Stix-Hackl, presentate il 5 marzo 2002), resa sotto la vigenza dell'ormai abrogato reg. (CEE) n. 2241/87, del Consiglio del 23 luglio 1987, sulle misure di controllo delle attività di pesca.

Quest'ultimo provvedimento demandava agli Stati membri il compito di vigilare «affinchè tutti gli sbarchi di catture appartenenti ad una riserva o gruppo di riserve ittiche soggetti a un TAC» fossero registrati (art. 9.1) e prevedeva, altresì, che prima del «15 di ogni mese, ogni Stato membro» dovesse notificare «alla Commissione i quantitativi delle catture appartenenti a una riserva o gruppo di riserve ittiche soggette a un TAC sbarcati durante il mese precedente», unitamente «a qualsiasi altra informazione» ricevuta al riguardo (art. 9.2).

In tale frangente i giudici di Lussemburgo, dopo aver rilevato che il corretto funzionamento del regime comunitario dei TAC e dei contingenti di pesca, riposava sull'efficacia dei controlli sugli sbarchi e sull'affidabilità dei dati raccolti dagli Stati membri (punto 46), sostennero che questi ultimi fossero, altresì, investiti del compito di verificare l'esattezza dei dati comunicati alla Commissione (punto 48), condizione indispensabile, allora come oggi, per permettere all'istituzione europea l'esatto adempimento dei compiti di controllo ad essa assegnati dalla normativa unionale per l'attuazione della politica comune della pesca.

Un'ultima osservazione di carattere comparatistico s'impone, infine, sul sistema organizzativo dei controlli nel nostro Paese. A differenza dell'Irlanda, l'Italia non ha provveduto ad istituire un'apposita autorità per il coordinamento delle attività di controllo della pesca. Il d.lg. 9 gennaio 2012 n. 4, al quale si deve il riassetto della normativa in materia di pesca ed acquacoltura, ha, infatti, attribuito la qualità di autorità competente a coordinare le suddette attività, ai sensi dell'art. 5.5 del reg. (CE) n. 1224/2009, al Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali - Direzione generale della pesca marittima e dell'acquacoltura (art. 22.1), che si avvale per l'espletamento di tali funzioni del Corpo delle Capitanerie di porto, quale Centro di controllo nazionale della pesca (art. 2, d.P.R. 9 novembre 1998 n. 424).

4. – Il sistema di controllo sull'attività di pesca, cui si è fatto sopra riferimento, costituisce un imprescindibile strumento per l'attuazione della politica comune della pesca, che, tuttavia, si basa su un sistema normativo ancora estremamente complesso.

Accanto, infatti, al reg. (CE) n. 1224/2009 si collocano ulteriori provvedimenti: il regolamento istitutivo dell’Agenzia europea di controllo della pesca (EFCA) del 2019, quello teso a contrastare la pesca illegale e non dichiarata e non regolamentata [reg. (CE) n. 1005/2008 del Consiglio del 29 settembre 2008], nonché il regolamento sulla gestione sostenibile delle flotte da pesca esterne [reg. (UE) 2017/2403 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2017].

Tale articolato sistema è stato oggetto di rilievi critici non soltanto da parte della Commissione [COM (2017) 192 final e SWD (2017) 134 final], ma anche della Corte dei Conti [Relazione speciale della Corte dei conti del 2017 dal titolo “Controllo della pesca nell’UE: occorre intensificare gli sforzi”], e del Parlamento europeo [Risoluzione del Parlamento europeo del 25 ottobre 2016, su “Come rendere omogenei i controlli sulla pesca in Europa”], che hanno favorito lo sviluppo di un vivace dibattito tra le istituzioni dell’Unione, l’EFCA, gli Stati membri e gli stakeholder.

La circostanza che tale quadro normativo non sia del tutto armonizzato con la politica comune della pesca, si spiega agevolmente considerando che quest’ultima è stata ridefinita nel 2013, mentre l’impianto basilico del sistema di controllo risale, invece, al 2009.

Per questa ragione nel 2018 è stata elaborata una Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio [COM (2018) 2698 final] volta ad allineare il sistema dei controlli alla nuova politica comune della pesca, nonché a modificare, all’insegna della semplificazione, la normativa vigente, anche attraverso una riduzione degli oneri amministrativi ed il rafforzamento dell’attendibilità, della completezza e della disponibilità dei dati e delle informazioni, per favorire ulteriormente lo scambio e la condivisione dei dati tra Stati membri e istituzioni europee.

Donatella Bocchese
Facoltà di Economia
Università degli Studi di Roma “La Sapienza”
donatella.bocchese@uniroma1.it