

Coordinamento dei diversi sistemi sanzionatori attraverso l'applicazione di sanzioni penali e amministrative uniformi per le violazioni alle disposizioni della politica comune della pesca

di Donatella Del Vescovo

Sommario

1. Premessa; 2. La competenza sanzionatoria dell'Unione in materia di Pesca; 3. Le novità in tema di sanzioni applicabili; 4. L'attività di controllo della Commissione; 5. Conclusioni.

1. Premessa

I capisaldi normativi su cui si innestava il previgente regime di controllo della Pesca¹ avevano

¹ Le misure di controllo delle attività di pesca per la repressione delle infrazioni furono oggetto di una disciplina a partire dai primi anni 80, con il regolamento CE n. 2057/82, del 29 giugno 1982 (in *GUCE* L 220, 29 luglio 1982, 1 ss.) con cui vennero istituite misure di controllo delle attività di pesca con specifiche disposizioni in tema di ispezioni dei pescherecci e delle loro attività. Questo regolamento venne sostituito dal regolamento CE n. 2241/87 del 23 luglio 1987 (in *GUCE* L 207, 29 luglio 1987, 1 ss.), che introduceva rispetto al regolamento previgente una disciplina maggiormente dettagliata in tema di ispezioni e controllo dei pescherecci e delle loro attività. Un' importante rivisitazione della materia si ebbe con il regolamento CE n. 2847/93 (in *GUCE* L 261, 20 ottobre 1993, 1 ss.), con cui venne dettata una normativa dettagliata in tema di controllo delle misure di conservazione e gestione, comprese sanzioni da applicarsi all'intero settore della pesca. Nel corso degli anni a questa disciplina se ne è affiancata un'altra contemplata dal cap. V del regolamento CE n. 2371/02 (in *GUCE* L 358, 31 dicembre 2002, 1 ss.) con il quale il legislatore ha dettato disposizioni specifiche in tema di accesso alle risorse, commercializzazione dei prodotti della pesca, ispezioni, provvedimenti da adottare in caso di infrazioni, valutazione e controllo della Commissione. Sugli aspetti salienti del regime di controllo della pesca introdotto dal regolamento

evidenziato nel corso degli anni una frammentarietà nell'organizzazione della sorveglianza nonché la necessità, più in genere, di migliorare le disposizioni in questo settore. Infatti, così come impostato nella normativa precedente, il sistema sanzionatorio non prevedeva meccanismi atti a garantire un rispetto efficace delle disposizioni in materia di Politica Comune della Pesca (PCP)². I controlli risultavano insufficienti, le sanzioni non dissuasive e le ispezioni non abba-

CE n. 2847/93, cfr. G. CATALDI, *La politique communautaire de la pêche*, in *Collection de droit International*, in *Le droit International de la pêche maritime*, a cura di D. VIGNES, G. CASTALDI, R. CASADO RAIGON, Bruxelles, 2000, 302. Per un'analisi invece del sistema di controllo previsto dal cap. V del regolamento CE n. 2371/02 si v. C. FIORAVANTI, *Il diritto comunitario della pesca*, Padova, 2007, 113 ss.

² In materia di controlli si v. M. SPAGNOLO, *Elementi di economia e gestione della pesca*, Milano, 2006; R. VIRZO, *Regolamento delle controversie nel diritto del mare: rapporti tra procedimenti*, Verona, 2008, 131 ss.; G. TREVISAN (a cura di), *La nuova PCP per il Mediterraneo*, Milano 2009; V. FERRARA, M. UGUZZONI, *Le frodi comunitarie nel reparto agroalimentare*, Santarcangelo di Romagna, 2011; P. D'AGOSTINO, R. SALOMONE (a cura di), *La tutela dell'ambiente. Profili penali e sanzionatori*, Padova, 2011.

stanza frequenti per tutelare la PCP³. La Commissione aveva attribuito questo difetto soprattutto alla natura estremamente “indulgente” delle sanzioni applicate alle violazioni, indulgenza legata essenzialmente alla mancanza d'integrazione e di armonizzazione a livello comunitario e alla difficoltà di applicare effettivamente la sanzione comminata nei confronti di uno straniero che abbandoni il territorio dello Stato nel quale la violazione sia stata commessa⁴. Quello che mancava dunque era un coordinamento dei sistemi sanzionatori predisposti dai vari Stati, con cui gli stessi avrebbero dovuto perseguire, con sanzioni penali e amministrative uniformi, le violazioni delle disposizioni della PCP.

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. 1005/08⁵, in tema di pesca IUU⁶, e con il regolamento CE n. 1224/09⁷, con i quali la disciplina di controllo europea, compreso il sistema sanzionatorio, è stata ampiamente e approfonditamen-

te riconsiderata⁸.

In primo luogo, ci soffermeremo sulla questione della competenza sanzionatoria dell'Unione europea in materia di pesca proprio perché offre alcuni spunti interessanti⁹. Bisogna infatti rilevare, in merito, come tale potestà sanzionatoria si sia ampliata a diversi campi di competenza dell'Unione europea, sino a prevedere in alcuni casi, come nella concorrenza, la possibilità di decidere l'ammontare delle ammende da applicare alle persone fisiche o alle imprese che violino la normativa europea¹⁰.

Un esempio della competenza sanzionatoria dell'Unione può rinvenirsi nel settore dell'ambiente. Il legislatore dell'Unione in particolare, nel settore della protezione dell'ambiente marino dagli inquinamenti, si è mosso sempre più nella direzione di determinare per alcuni comportamenti la durata massima della pena detentiva. Ci riferiamo alla decisione quadro del Consiglio UE n. 2005/667/GAI, riguardante il rafforzamento della cornice penale per la repressione dell'inquinamento provocato dalle navi, i cui artt. 4 e 6 determinavano rispettivamente la durata massima della pena detentiva e

³ Il sistema di controllo risente di gravi lacune identificate sia dalla Commissione europea (COM(2007)167) che dalla Corte dei conti europea (Relazione speciale n.7/2007). La necessità di prevedere una revisione integrale del regime del controllo venne ancor di più espressa nella Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 14 novembre 2008 (COM (2008) 718) in cui venne evidenziato che “l'attuale regime di controllo è inefficace, costoso, complesso tanto da non produrre i risultati auspicati”.

⁴ Cfr. *Libro verde, Riforma della politica comune della pesca*, del 22 aprile 2009, COM (2009)163, par.4.5.

⁵ GUUE L 286, 29 ottobre 2008, 1 ss.

⁶ Illegal, Unreported, Unregulated.

⁷ GUUE L 343, 22 dicembre 2009, 1 ss.

⁸ La politica comune della pesca 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.

⁹ Sull'argomento cfr. A. M. MAUGERI, *Il regolamento n. 2988/95: modello di disciplina del potere punitivo comunitario. La natura giuridica delle sanzioni comunitarie*, in *Riv. trim. dir. Pen. ec.*, 1999, 527 ss.

¹⁰ Cfr., in merito, l'art. 14 del regolamento CE n. 139/04 del Consiglio del 20 gennaio 2004, relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese, in *GUUE L 24*, 29 gennaio 2004, 1 ss. A tale riguardo, è opportuno precisare, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia e della prevalente dottrina, la natura non penale delle ammende previste nei regolamenti comunitari. Sul punto cfr. A.M. MAUGERI, *Il regolamento n. 2988/95: modello di disciplina del potere punitivo*, cit., 543.

l'importo massimo delle sanzioni¹¹. A proposito di ciò la Corte di giustizia con sentenza del 23 ottobre 2007¹² ha annullato tale decisione in quanto la determinazione del livello e del tipo delle sanzioni penali applicabili non rientra nella competenza della Comunità. Ne scaturisce che "il legislatore comunitario non può adottare disposizioni quali gli artt. 4 e 6 della decisione quadro 2005/667 in quanto tali articoli hanno per oggetto il tipo e il livello delle sanzioni penali applicabili". La Corte ha inoltre precisato che sebbene "in via di principio, la legislazione penale, così come le norme di procedura penale, non rientrano nella competenza della Comunità ciò non può tuttavia impedire al legislatore comunitario, allorché l'applicazione di sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive da parte delle competenti autorità nazionali costituisce una misura indispensabile di lotta contro violazioni ambientali gravi, di imporre agli Stati membri l'obbligo di introdurre tali sanzioni per garantire la piena efficacia delle norme che

emana in materia di tutela dell'ambiente"¹³. A tale fine sarebbe stata necessaria una direttiva e non una decisione quadro.

A seguito di questa sentenza l'Unione europea ha adottato la direttiva 2009/123/CE¹⁴ che ha previsto che le violazioni agli artt. 4 e 5 di quest'ultima siano considerate reati senza peraltro specificare la pena massima. Tutto ciò porta alla considerazione che l'Unione abbia in quest'ambito una competenza penale parziale¹⁵.

2. La competenza sanzionatoria dell'Unione in materia di Pesca

Nel settore della pesca, diversamente che per la protezione dell'ambiente marino dall'inquinamento provocati da navi, il legislatore dell'Unione, con il regolamento CE n. 1224/09, non è arrivato a considerare come reati determinate fattispecie, piuttosto si è limitato a utilizzare formulazioni più o meno generiche¹⁶, con le qua-

11 Cfr. decisione quadro n. 2005/667/GAI del Consiglio, del 12 luglio 2005, relativa al rafforzamento della cornice penale per la repressione dell'inquinamento provocato da navi, in *GUUE* L 225, 30 settembre 2005, 164 ss. In particolare, l'art. 4, par. 4 prevedeva espressamente che ciascuno Stato membro adottasse le misure necessarie affinché il reato di cui all'art. 2, commesso deliberatamente, fosse punibile con una pena detentiva della durata massima compresa tra almeno cinque e dieci anni. L'art. 6, a sua volta, prevedeva, quali sanzioni da applicare alle persone giuridiche, importi compresi nel massimo tra 150.000 e 300.000 euro nei casi più gravi tra 750.000 e 1.500.000 euro.

12 Cfr. Corte giust. CE, 23 ottobre 2007, causa C-440/05, *Commissione delle Comunità europee c. Consiglio dell'Unione europea*, in *Raccolta*, 2007, I, 09097, punti 66, 70 e 71. La posizione della Corte ribadisce la precedente sentenza del 13 settembre 2005, causa C-176/03, in *Racc.*, 2005, p. I-7879 ss., in merito si v. P. TORRETTA, *Quando le politiche comunitarie "attraggono" competenze penali: la tutela dell'ambiente attraverso il diritto penale in una recente decisione della Corte europea di Giustizia* (Sentenza 13 settembre 2005, causa C 176/03), in *Rass. dir. pubbl. europeo*, 2, 2005, p. 219 ss.

13 Secondo A. BERNARDI, *I tre volti del diritto penale comunitario*, in *Riv. Dir. Pubbl.Com.*, 1999, 237, già questo modello di creazione indiretta di precetti penali rappresentava una significativa intromissione nelle politiche criminali nazionali ma, come lo stesso A. riconosce non è stato "sufficiente a sradicare in via definitiva la tradizionale concezione secondo la quale gli Stati detengono sempre e comunque il monopolio delle scelte in materia penale".

14 Direttiva 2009/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 ottobre 2009 che modifica la direttiva 2005/35/CE relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni per violazioni in *GUUE* L 280, 27 ottobre 2009, 52.

15 In dottrina è unanime che l'armonizzazione del diritto penale ambientale nell'Unione europea rappresenta un passo in avanti nel perseguimento delle gravi violazioni in materia. Cfr. R. PEREIRA, *Environmental criminal law in the first pillar: a positive development for environmental protection in the european union?* in *European environmental law*, 2007, 268; L. SIRACUSA, *La competenza comunitaria in ambito penale al primo banco di prova: la direttiva europea sulla tutela penale dell'ambiente* in *Riv. Trim. dir. Pen. Econ.*, 2008, 863.

16 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,

li 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. 1005/08¹⁷. Per infrazioni gravi quest'ultimo regolamento intende quei comportamenti che contravvengono in modo rilevante alle disposizioni della PCP.

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 seguito. Recentemente, infatti, proprio in materia di controllo sulle infrazioni gravi è entrato in vigore il regolamento di esecuzione CE n. 404 del 8 aprile 2011¹⁸ (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 modali-

tà di applicazione del sistema di controllo dell'Unione europea, volto a garantire il rispetto delle norme della politica comune della pesca, contenute nel regolamento CE n. 1224/09. Entrato nella sua interezza in vigore dal 1 Gennaio 2012¹⁹, esso apporta una serie di novità al sistema dei controlli, quali la marcatura e identificazione dei pescherecci e dei loro attrezzi contrassegnati secondo precise disposizioni (dal 1 gennaio 2012), l'applicazione della blue-box²⁰ 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

¹⁹ 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.

²⁰ 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 tutto 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.

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, 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, 367 ss.; F. VINCENZETTI, *Le human rights clauses nell'adozione di sanzioni comunitarie*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2, 2005, 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, 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 *GIUE* L 76, del 22 marzo 2005, 16.

¹⁷ 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.

¹⁸ In *GIUE* L 112, 30 aprile 2011, 1 ss.

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, ai quali, nel caso commettano un certo numero di infrazioni gravi, la licenza di pesca verrà per un certo numero di volte sospesa e infine revocata a titolo definitivo (dal 1 gennaio 2012). Per meglio chiarire le novità apportate, verrà esaminato dapprima il sistema sanzionatorio di competenza degli Stati membri, e poi quello che deve essere posto in essere dalla Commissione.

3. Le novità in tema di sanzioni applicabili

Il regolamento controlli²¹ ha introdotto impor-

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

- regolamento (CEE) n. 2807/83 (GUCE L 276, 10 ottobre 1983, 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, 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, 13.) che stabilisce le modalità da adottare per l'indennizzo dei danni ocasionati dall'interruzione di talune attività di pesca,
- regolamento (CEE) n. 1381/87 (GUCE L 132, 21 maggio 1987, 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, 11.) che stabilisce modalità di applicazione per le ispezioni di pescherecci,
- regolamento (CE) n. 2943/95 (GUCE L 308, 21 dicembre 1995, 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, 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, 8.) che stabilisce le modalità d'applicazione per la

tanti 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 dissuasività²².

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

marcatura e l'identificazione di attrezzi da pesca fissi e sfogliare,

– regolamento (CE) n. 2244/2003 (GUUE L 333, 20 dicembre 2003, 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, 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, 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, 56.) relativo alle procedure di sbarco e di pesatura per le aringhe, gli sgombri ed i sugarelli,

– regolamento (CE) n. 1077/2008 (GUUE L 295, 4 novembre 2008, 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, 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.

²² 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 richiama 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.

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 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 ceduto²³. 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 definitivo²⁴. I

²³ 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.

²⁴ 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.

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.

4. L'attività di controllo della Commissione

L'attività di controllo sulle infrazioni tuttavia non spetta solo agli Stati membri. Infatti il titolo X del regolamento controlli prevede che, accanto a quella degli Stati membri, ci sia una ulteriore attività di controllo da parte della Commissione²⁵. Tale sistema è previsto 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. A tal fine la Commissione 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 PCP²⁶.

Se i funzionari della Commissione incontrano difficoltà nello svolgimento delle proprie mansioni, gli Stati membri interessati devono mettere a disposizione di questa i mezzi per portare a

²⁵ Cfr. artt. 96-102, regolamento CE n. 1224/09, cit.

²⁶ Cfr. art. 97, regolamento CE n. 1224/09, cit.

buon fine il suo compito e offrire ai funzionari comunitari la possibilità di valutare operazioni di controllo e di ispezione specifiche²⁷.

La Commissione, se vi sono motivi di ritenere che siano state commesse irregolarità nell'applicazione delle norme della PCP, può procedere a ispezioni autonome. Essa effettua tali ispezioni di sua iniziativa e senza la presenza di funzionari dello Stato membro in questione. Se i funzionari della Commissione constata 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 rimediare a tale infrazione²⁸.

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 Commissione²⁹. 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 realizzarlo.

Il regolamento di attuazione prevede ulteriori misure attraverso le quali viene assicurato il rispetto degli obiettivi della PCP³⁰. Queste misure

si differenziano rispetto alle prime in quanto 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 del regolamento in modo tale da costituire 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. 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 sospeso³¹. La soppressione può essere applicata unicamente dopo una sospensione di dodici mesi del pagamento corrispondente³².

La decisione di cancellazione può comprendere

²⁷ Cfr. artt. 122-124 regolamento CE n. 404/2011, cit.

²⁸ Cfr. art. 99, regolamento CE n. 1224/09, cit.

²⁹ Cfr. art. 101, regolamento CE n. 1224/09, cit.

³⁰ 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.

³¹ Cfr. art. 138, regolamento CE n. 404/11, cit.

³² Cfr. art. 103, regolamento CE n. 1224/09, cit.

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. 861/06³³ 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 mesi³⁴. Sono diverse le misure di emergenza possibili: la sospensione delle attività di pesca delle navi battenti bandiera degli Stati membri interessati; la chiusura delle attività 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 in questione sono pubblicate nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea.

Gli Stati membri interessati 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 deferitagli³⁵.

5. Conclusioni

Dall'analisi condotta emerge con evidenza la progressiva presa di coscienza della necessità di prevedere misure di controllo sempre più puntuali ed appropriate.

A nostro parere, l'avvenuta riforma del regime di controllo della pesca, fondata su un regolamento vincolante ha consentito non solo di consolidare e semplificare la normativa esistente, precedentemente dispersa in una varietà di regolamenti, ma anche di elaborare un nuovo approccio armonizzato in materia di ispezione e di controllo, comprendente tutti gli aspetti "dalla rete al piatto", al fine di creare una cultura comune di rispetto delle regole e di garantire l'effettiva applicazione delle norme della PCP. Tuttavia, a tal fine, sembra che si debba rafforzare ulteriormente la capacità della Commissione di intervenire proporzionalmente al livello di inadempienza degli Stati membri nonché di migliorare le competenze della stessa in materia di gestione.

Tra i provvedimenti adottati da condividere risulta certamente l'attribuzione alla Commissione della competenza ad adottare misure correttive efficaci e a intervenire proporzionalmente al livello di inadempienza degli Stati membri. La Commissione inoltre è stata messa in grado di effettuare ispezioni senza preavviso ed in modo indipendente, per verificare le operazioni di

³³ GUUE L 160, 14 giugno 2006, 1 ss.

³⁴ Cfr. art.108, regolamento CE n. 1224/09, cit.

³⁵ Cfr. art.108 comma 5, regolamento CE n. 1224/09, cit.

controllo effettuate dalle autorità competenti degli Stati membri.

Tuttavia, ci sono delle perplessità sulla validità di questa riforma in quanto, secondo il Parlamento europeo³⁶, sarebbe stato necessario creare anche una rete di sorveglianza marittima integrata che collegasse i sistemi di sorveglianza, monitoraggio, identificazione e tracciabilità utilizzati ai fini della sicurezza marittima, della protezione dell'ambiente marino, del controllo della pesca e del controllo delle frontiere. Rete che fosse in grado di mettere a disposizione in modo continuo le informazioni relative alle attività nel settore marittimo al fine di consentire un tempestivo processo decisionale. Ciò a sua volta avrebbe consentito alle autorità pubbliche impegnate in attività di sorveglianza di fornire un servizio più efficace ed efficiente in termini di rapporto costi/benefici.

Il Comitato economico e sociale³⁷ riteneva d'altro canto che questo non fosse il momento più appropriato per realizzare la suddetta riforma, essendosi appena aperto il dibattito sul futuro della PCP dopo il 2012 ed essendo molto probabile che la stessa subisca modifiche che interesseranno direttamente il regime di controllo. Secondo tale organo, il regolamento avrebbe

umentato notevolmente il numero degli obblighi imposti ai pescherecci e alle amministrazioni della pesca con conseguenti gravi problemi di carattere pratico, visto che né la Commissione né gli Stati membri dispongono delle strutture e del personale sufficienti per raccogliere ed elaborare tutte le informazioni che il regolamento prevede. Secondo il Comitato inoltre sarebbe stato inopportuno, in un momento di crisi, aumentare gli oneri amministrativi ed economici a carico degli Stati membri e degli operatori, con evidenti conseguenze sulle imprese e sull'occupazione.

Una delle pecche della normativa precedente era d'altronde, a nostro parere, la persistenza di un numero elevato di infrazioni gravi alle norme della PCP nelle acque comunitarie dovuta in ampia misura al fatto che le ammende applicabili a tali infrazioni in base alle legislazioni degli Stati membri non erano sufficientemente dissuasive a causa della mancanza di sanzioni di tipo penale. Tale carenza era ulteriormente aggravata dall'ampia discrepanza dei livelli sanzionatori da uno Stato membro all'altro, che incoraggiava l'esercizio di attività illegali nelle acque o nel territorio degli Stati membri con sanzioni più basse.

Con il nuovo sistema riteniamo si sia riusciti ad armonizzare sufficientemente i livelli minimi e massimi delle ammende fissate per le infrazioni gravi alle norme della politica comune della pesca, tenendo conto del valore dei prodotti ottenuti commettendo tali infrazioni, delle eventuali recidive e dei danni arrecati alle risorse aliutiche e all'ambiente marino, stabilendo d'altro canto misure coercitive immediate e misure complementari.

L'Unione Europea, però, non sembra ancora pronta a determinare in modo vincolante il livello e i tipi di sanzioni penali che gli Stati membri devono introdurre nel loro ordinamento nazionale, individuando determinate fattispecie come

³⁶ Cfr. Regime di controllo comunitario per garantire il rispetto delle norme della politica comune della pesca. Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 22 aprile 2009 sulla proposta di regolamento del Consiglio che istituisce un regime di controllo comunitario per garantire il rispetto delle norme della politica comune della pesca (COM(2008)0721 – C6-0510/2008 – 2008/0216(CNS)) in *GUUE* C 184E, 8 luglio 2010, 232–252.

³⁷ Cfr. Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Consiglio che istituisce un regime di controllo comunitario per garantire il rispetto delle norme della politica comune della pesca COM(2008) 721 def. – 2008/0216 (CNS) in *GUUE* C 277, 17 novembre 2009, 56–61. Il CESE voterà contro la proposta con 98 voti su 75 favorevoli.

reati in quanto tali; si è limitata infatti ad utilizzare formulazioni più o meno generiche attraverso le quali ha previsto che gli Stati membri provvedano affinché le persone fisiche o giuridiche che hanno commesso un'infrazione grave siano passibili di sanzioni amministrative effettive, proporzionate e dissuasive. Questo costituisce senza dubbio un elemento di criticità in quanto, in assenza di sanzioni di tipo penale, non può che diminuire l'efficienza del sistema che altrimenti porterebbe senz'altro ad una maggiore redditività della pesca. Nel regolamento di attuazione a questo proposito vi è una norma un po' più efficace, laddove nell'art. 150, 3° comma si sottolinea che il "presente regolamento non pregiudica l'applicazione negli Stati membri delle norme di procedura penale e di mutua assistenza giudiziaria in materia penale, ivi comprese quelle relative al segreto istruttorio", ma ciò è ben lontano dal determinare in maniera specifica il tipo di sanzione penale che deve essere introdotta nell'ordinamento statale.

Detto ciò, possiamo 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 è da ricercarsi, come già sottolineato, nella mancata armonizzazione della normativa degli Stati membri. Infatti, l'efficacia di un sistema sanzionatorio non può prescindere dalla previsione di norme dissuasive ed uniformi attraverso le quali reprimere le condotte antigiuridiche 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.