



8 MAGGIO 2019

*La dimensione ambientale nella
conservazione delle risorse biologiche
marine fra questioni di competenza e
poteri degli Stati membri dell'Unione
europea*

di **Cristiana Fioravanti**

Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea
Università degli Studi di Ferrara

La *dimensione ambientale* nella conservazione delle risorse biologiche marine fra questioni di competenza e poteri degli Stati membri dell'Unione europea *

di Cristiana Fioravanti

Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea
Università degli Studi di Ferrara

Sommario: **1.** Premessa. I profili d'interazione fra politica della pesca e politica ambientale. **2.** Il rilievo della prospettiva ecosistemica nell'attuazione della politica comune della pesca nella giurisprudenza della Corte di Giustizia. **3.** Commissione contro Consiglio: il conflitto di competenza nell'istituzione di aree marine protette nei mari dell'Antartico. **4.** Il principio di coerenza fra politica della pesca e normativa ambientale: l'incidenza delle direttive strategia per l'ambiente marino, habitat e uccelli selvatici. **5.** Adattamento a direttive ambientali e misure di conservazione nel quadro della politica della pesca: i poteri degli Stati membri e il ruolo della Commissione. **6.** Gli esiti della collaborazione concertata degli Stati membri nell'adozione di misure di conservazione per i fini del rispetto delle direttive ambientali. **7.** Conclusioni.

1. Premessa. I profili d'interazione fra politica della pesca e politica ambientale

Nella definizione e nell'attuazione della disciplina in materia di conservazione e sfruttamento sostenibile delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca, la *dimensione ambientale* ha via via acquisito crescente importanza.¹ La progressiva valorizzazione del legame fra politica della pesca ed esigenze di tutela ambientale degli ecosistemi marini caratterizza in modo sempre più marcato l'azione delle Istituzioni dell'Unione nella determinazione delle misure di gestione delle risorse biologiche del mare. Nel solco della rilevanza progressivamente attribuita alla *prospettiva ecosistemica*, il regolamento base sulla politica comune della pesca del 2013, la elenca addirittura fra gli obiettivi da perseguire in tale settore.² Del resto, la previsione che le esigenze connesse alla tutela dell'ambiente svolgano un ruolo

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Sulla disciplina della politica comune della pesca, ci si permette di rinviare a C. FIORAVANTI, *Il ruolo delle Istituzioni e degli Stati membri nella nuova politica comune della pesca*, Napoli, 2017.

² Cfr. l'art. 2, par. 3 del regolamento (UE) 1380/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, relativo alla politica comune della pesca (GU Serie L 354 del 28 dicembre 2013): "la PCP applica alla gestione della pesca l'approccio basato sugli ecosistemi al fine di garantire che le attività di pesca abbiano un impatto negativo ridotto al minimo sugli ecosistemi marini e provvede ad assicurare che le attività di acquacoltura e di pesca evitino il degrado dell'ambiente marino". Per un approfondimento v. R. LONG, *Legal Aspects of Ecosystem-Based*

determinante anche nell'ambito della disciplina relativa alla politica comune della pesca attua e rafforza, nella specifica materia, il principio di integrazione ambientale contemplato, in termini generali, dall'art 11 del TFUE.³

Vero è però che la progressiva valorizzazione della dimensione ambientale nell'adozione di misure volte alla conservazione delle risorse biologiche marine è suscettibile di generare dubbi nella scelta del corretto fondamento giuridico di volta in volta utilizzato. Per la verità, già in passato erano emerse delicate questioni proprio sotto il profilo del fondamento giuridico scelto in vista dell'adozione di atti normativi che, pur volti a regolamentare l'attività di pesca, perseguivano *anche* finalità ambientali di conservazione dell'ecosistema marino: è quanto prova la vicenda nel caso *Mondiet*, quando la Corte di Giustizia era stata chiamata a valutare, agli inizi degli anni novanta, la validità di un regolamento che aveva introdotto limiti all'utilizzo di particolari reti sotto il profilo, per l'appunto, della base normativa utilizzata.⁴

La questione relativa all'individuazione del corretto fondamento giuridico si è nuovamente riproposta davanti alla Corte di Giustizia, in due recenti occasioni. In un primo caso, nell'ambito di un rinvio pregiudiziale del Tribunale amministrativo di Colonia avente ad oggetto la questione della riconducibilità alla politica comune della pesca di misure che vietano determinate tecniche e attrezzature da pesca all'interno di aree naturali protette, con l'obiettivo di tutelare l'ecosistema marino nel suo insieme.⁵ In un secondo caso, nel corso di una controversia fra Commissione e Consiglio sulla scelta del fondamento giuridico su cui fondare l'azione esterna dell'Unione per la conservazione delle risorse biologiche dell'Antartico, volta alla creazione di diverse aree marine protette nei mari antartici da cui sarebbero derivati significativi limiti di accesso alle risorse della pesca.⁶ Le sentenze della Corte e le conclusioni degli Avvocati Generali consentono di cogliere i tratti salienti nell'individuazione della linea di confine di politiche che, pur nell'intreccio che s'impone per effetto della rilevanza nella gestione della pesca del

Marine Management in Europe, in A. Chircop- M.L. McConnell – S. Coffen-Smith (ed.), *Ocean Yearbook*, 26, 2012, Boston-Leiden, pp. 417 ss.

³ Sull'evoluzione del principio d'integrazione ambientale e sulla portata delle direttive ambientali (su cui v. *infra*, par. 4 in particolare) v., da ultimo, S. MANSERVISI, *Nuovi profili del diritto ambientale dell'Unione europea. Tra evoluzione scientifica e sviluppo sostenibile*, Roma, 2018.

⁴ Cfr. sentenza della Corte del 24 novembre 1993, *Mondiet*, causa C-405/92, EU:C:1993:906, su cui v. *infra*, par. 2.

⁵ Cfr. sentenza della Corte del 13 giugno 2018, *Deutscher Naturschutzring, Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände eV c. Germania*, causa C-683/16, EU:C:2018:433; Conclusioni dell'Avvocato Generale N. Wahl, presentate il 25 gennaio 2018, EU:C:2018:38, su cui v. *infra*, par. 2 e 5.

⁶ Cfr. sentenza della Corte del 20 novembre 2018, *Commissione c. Consiglio*, cause riunite C-626/15 e C-659/16, EU:C:2018:925; Conclusioni dell'Avvocato generale J. Kokott, presentate il 31 maggio 2018, EU:C:2018:362, su cui v. *infra*, par. 3. Per un commento v. N. LIU, *The European Union and the Establishment of Marine Protected Areas in Antarctica, International Environmental Agreements: Politics, Law And Economics*, 2018 (6) pp. 861-874.

principio d'integrazione ambientale, si reggono su fondamenti normativi – pesca e ambiente - che assegnano alle Istituzioni competenze che sono, fra l'altro, diversamente classificate e regolate.⁷

L'incidenza della dimensione ambientale nella gestione della politica comune della pesca non si esaurisce del resto nella prospettiva dell'integrazione ecosistemica intesa in senso ampio, ma rileva ad altri più specifici fini. Al fine di assicurare il rispetto del principio di coerenza fra atti e politiche dell'Unione disposto in termini generali dall'art.7 del TFUE, il regolamento del 2013 dedica infatti spazio alle esigenze di coordinamento fra le misure di gestione adottate nel quadro della politica comune della pesca e il rispetto di specifici obblighi derivanti dalle direttive ambientali che, per i loro contenuti, incrociano tale materia.⁸

Nell'individuazione delle finalità che il regolamento assegna all'azione dell'Unione per l'attuazione di tale politica non manca infatti il riferimento esplicito alla necessità di assicurare, in particolare, il coordinamento fra politica della pesca e direttiva sulla strategia per l'ambiente marino. Si tratta, in questa prospettiva, di un obbligo che ricade anzitutto sulle Istituzioni ma che coinvolge – secondo i complessi meccanismi previsti dal regolamento sulla politica comune della pesca volti alla *regionalizzazione* nella conservazione delle risorse biologiche marine - gli Stati membri.⁹ L'interazione fra conservazione delle risorse biologiche del mare e specifiche direttive ambientali – non solo quella sulla strategia marina, ma anche le direttive habitat e uccelli selvatici¹⁰ – si riflette d'altro canto anche sul potere degli Stati membri di adottare, nelle acque di pertinenza, misure di conservazione delle risorse biologiche marine necessarie ad assicurare il rispetto degli obblighi posti dalle citate direttive. E pure per questi profili, la già citata sentenza della Corte di Giustizia sul rinvio pregiudiziale del giudice tedesco consente di fare luce sulla corretta interpretazione da assegnare alla disciplina del regolamento sulla politica della pesca del 2013 il cui art.11 ha rafforzato il ruolo degli Stati membri - autonomamente o in coordinamento con la Commissione - nell'adozione di misure di conservazione che risultino necessarie per adempiere a specifici obblighi ambientali.¹¹

⁷ Sui profili connessi alla competenza assegnata all'Unione europea in materia di politica comune della pesca, C. FIORAVANTI, *Il ruolo delle Istituzioni*, op. cit., pp. 103-113.

⁸ Per tali profili v. *infra*, par. 5.

⁹ In generale, per una visione d'insieme degli ambiti e delle procedure di partecipazione degli Stati membri nell'adozione delle misure per la conservazione e lo sfruttamento disponibile delle risorse biologiche del mare, v. C. FIORAVANTI, *Il ruolo delle Istituzioni*, op. cit., pp. 61-65.

¹⁰ V. *infra*, parr. 5 e 6.

¹¹ Cfr. la sentenza della Corte del 13 giugno 2018, cit.

2. Il rilievo della prospettiva ecosistemica nell'attuazione della politica comune della pesca nella giurisprudenza della Corte di Giustizia

L'imperativo di conciliare politica della pesca e politica ambientale ha dunque, nel tempo, fatto emergere l'esigenza di un'adeguata protezione dell'intero ambiente marino dagli effetti pregiudizievoli che possono derivare dall'esercizio delle attività alieutiche. Del resto, l'integrazione ambientale non si è imposta come necessaria solo ai fini della gestione sostenibile delle risorse biologiche del mare, ma è piuttosto espressione di un principio generale che ha guidato, in modo sempre più rilevante, ogni sviluppo della politica della pesca fino ad estendersi al settore dell'acquacoltura.¹²

Il regolamento di base del 2013 sulla politica comune della pesca rafforza la prospettiva ecosistemica sul presupposto che il limite all'accesso alle risorse, mira non solo a consentire il ripristino o il mantenimento della singola specie ittica di volta in volta considerata, ma tende più ampiamente alla tutela dello stato generale degli ecosistemi marini, che sono, a loro volta, "presupposto biologico indispensabile per la stessa produttività degli stock ittici".¹³ Si è trattato di uno sviluppo originale autonomo che si è imposto nella politica della pesca e che si è successivamente riflesso anche nella politica agricola comune.¹⁴

Nella sua evoluzione, la prospettiva ecosistemica nella gestione delle risorse biologiche del mare è stata per la verità favorita dalla giurisprudenza che chiaramente la delinea prima ancora che un preciso "approccio ecosistemico"¹⁵ sia esplicitamente fatto proprio dai regolamenti di base della pesca. Già nel caso *Mondiet*, risalente agli inizi degli anni novanta, la Corte si era infatti confrontata con il tema

¹² Nell'ultima riforma della politica comune della pesca, è riconosciuta una rilevanza senza precedenti all'acquacoltura, nell'intento di rafforzarne lo sviluppo in modo coerente all'interno della politica comune della pesca. Sull'azione dell'Unione nella specifica materia v. C. FIORAVANTI, *Il ruolo delle Istituzioni*, op. cit., pp. 116-131.

¹³ Cfr. la *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni*, 13 luglio 2011, COM(2011)417.

¹⁴ La percezione di questa esigenza ha impresso alla politica della pesca uno sviluppo originale autonomo, che si è successivamente riflesso anche nella politica agricola comune. La trasversalità della tutela ambientale si è infatti gradualmente estesa, *mutatis mutandis*, anche alla politica agricola comune sempre più sensibilmente attratta da profili di tutela ambientale, più che dalle specifiche finalità dell'art. 39 del Trattato, in particolare sotto il profilo della sicurezza alimentare, secondo scelte che sono parse, sin dall'inizio, in dottrina addirittura incompatibili con il quadro normativo primario (cfr. L. COSTATO, *La riforma della PAC del 2003 e le norme agrarie del Trattato*, in *Riv. dir. agrario*, 2005, pp. 480 ss.; ID., *Attività agricole, sicurezza alimentare e tutela del territorio*, in *Riv. dir. agrario*, 2008, pp. 457 ss.). Sugli sviluppi della Pac in connessione con la rilevanza assegnata alla tutela ambientale, cfr. L. RUSSO, *Il contenimento dell'attività produttiva dell'agricoltura e la valorizzazione del territorio: due finalità compatibili?*, in *Riv. dir. agrario*, 2011, pp.16 ss. Sulla Pac post- 2013, v., per il profilo in esame, il contributo di R. HENKE e F. VANNI, *Il greening della Pac*, in *La Pac 2014-2020. Le decisioni dell'Ue e le scelte nazionali* (a cura di F. DE FILIPPIS), *Quaderni Gruppo 2013*, Roma, 2014; A. FORTI, *Sulla adeguatezza delle misure ambientali contenute nella PAC 2014-2020 rispetto all'obiettivo della tutela dell'ambiente e del territorio agrario: una questione di punti di vista*, in AA.VV. *Studi in onore di Luigi Costato*, vol. I, *Diritto agrario e agroambientale*, Napoli, 2014, pp. 369 ss.; C. RODGERS, *Rethinking the Scope of "Agricultural" Law: Property, Environment and Legal Order for Agriculture*, *ivi*, pp. 578 ss.

¹⁵ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, Il ruolo della PCP nell'attuazione di un approccio ecosistemico alla gestione dell'ambiente marino*, dell'11 aprile 2008, COM(2008)187.

dell'integrazione ambientale nella politica comune della pesca e della sua rilevanza al fine della scelta del fondamento giuridico di atti adottati in materia di pesca ma a connotazione "ambientale".¹⁶

Allora la controversia tra le società *Mondiet* e *Armement Islais* aveva riguardato il mancato pagamento di reti da posta derivanti, che la seconda società aveva commissionato alla prima. Prima che il contratto avesse esecuzione era però entrato in vigore il regolamento comunitario che limitava l'uso di tali reti nella pesca del tonno: di qui la pretesa della società acquirente di considerare risolto il contratto.¹⁷ Il giudice *a quo* aveva sollevato una questione pregiudiziale di legittimità del regolamento sotto il profilo – fra l'altro – della base giuridica utilizzata. In particolare, il dubbio di validità traeva origine dal fatto che il regolamento adottato – secondo la resistente – non per ragioni di conservazione delle risorse della pesca, ma per considerazioni prettamente ecologiche¹⁸, avrebbe dovuto fondarsi sulle norme del Trattato dedicate all'ambiente e non già su quelle relative alla politica agricola comune, estensivamente applicate alla pesca.¹⁹

La Corte respingeva la censura, precisando come la base giuridica utilizzata dovesse invece ritenersi appropriata, dal momento che il regolamento perseguiva *l'obiettivo primario* di conservazione delle risorse e perciò era stato "correttamente emanato sulla base dell'allora art. 37 del Trattato", fondamento normativo per l'adozione delle misure da adottare in materia di agricoltura e pesca.²⁰ Più precisamente, la sentenza riconosceva che il regolamento impugnato doveva considerarsi "parte integrante della politica agricola comune", benché fosse stato adottato *anche* alla luce di considerazioni relative alla tutela dell'ambiente. Il regolamento perseguiva infatti – nella ricostruzione della Corte – lo *scopo precipuo* di "assicurare la conservazione e lo sfruttamento razionale delle risorse alieutiche, nonché la limitazione dello sforzo di pesca"²¹, nel mentre la tutela ambientale costituiva un'esigenza fondamentale che si integrava nella stessa disciplina della regolamentazione dell'accesso alle risorse della pesca. In quest'ottica, anche se l'atto tendeva non solo alla protezione di una singola specie, ma alla conservazione dell'ambiente marino e del suo ecosistema, evitando che questo fosse compromesso dall'uso di reti non idonee a

¹⁶ Cfr. la sentenza della Corte di Giustizia, del 24 novembre 1993, *cit.*

¹⁷ Si tratta del regolamento (CEE) del Consiglio, del 27 gennaio 1992, n. 345, recante undicesima modifica del regolamento (CEE) n. 3094/86 che istituisce misure tecniche per la conservazione delle risorse (in *GU* Serie L 42 del 18 febbraio 1992).

¹⁸ Cfr. la sentenza della Corte di Giustizia, del 24 novembre 1993, *cit.*, par. 17.

¹⁹ Come è noto, l'originario Trattato di Roma non menziona la pesca come materia di competenza comunitaria: ciò nonostante, agli inizi degli anni '70, prende avvio una prima politica comune nel settore, il cui fondamento normativo si ravvisa – pur nel silenzio del Trattato – nelle disposizioni relative all'agricoltura. Sul consolidamento di un quadro di riferimento unitario per la politica comune della pesca e dell'agricoltura – secondo un'impostazione che trova avvallo nella giurisprudenza della Corte di Giustizia – si veda C. FIORAVANTI, *Il ruolo delle Istituzioni*, *op. cit.*, pp. 3-28.

²⁰ Cfr. la sentenza della Corte di Giustizia, del 24 novembre 1993, *cit.*, parr. 24-26.

²¹ *Ivi*, par. 28.

escludere catture accessorie rispetto alle specie bersaglio, l'accento ambientale non aveva peraltro inciso – nella lettura della Corte – sulla corretta scelta delle Istituzioni di incardinare l'atto fra le misure di attuazione della politica comune della pesca.

Negli sviluppi successivi, l'orientamento così delineato si è progressivamente consolidato trovando preciso rilievo già nel regolamento base sulla politica comune della pesca del 2002, ove la salvaguardia del sistema eco-marino è purtuttavia definita come obiettivo da perseguire “progressivamente”.²² Per quanto stringata, questa previsione aveva gradualmente consentito l'adozione di misure adottate sul fondamento della politica comune della pesca. ma volte anche alla protezione dell'ambiente marino dall'impatto negativo della pesca in alcuni habitat vulnerabili, come nella regione del Mediterraneo e in Scozia.²³ Allo stesso modo, si era anche giunti successivamente all'adozione di misure tese ad evitare catture incidentali di mammiferi marini, mediante l'obbligo di utilizzare nelle battute di pesca appositi dissuasori acustici.²⁴ Ancora, e pur sempre al fine di tutelare gli habitat naturali, era stata disposta la chiusura alla pesca di zone in cui erano presenti popolazioni di uccelli marini da proteggere. La politica della pesca si evolve così a salvaguardare non solo la consistenza delle specie soggette a cattura, quanto, piuttosto, l'integrità naturale e la salubrità di tutto l'*ambiente marino* su cui le attività di pesca e anche di acquacoltura potrebbero ripercuotersi in modo pregiudizievole.

Sulla scorta di tale evoluzione, il regolamento di base sulla politica comune della pesca del 2013 rafforza ulteriormente l'esigenza di conservazione degli habitat marini, disponendo in modo esplicito che tutta la gestione della pesca e dell'acquacoltura debba ispirarsi a criteri che garantiscano un impatto negativo ridotto al minimo sugli ecosistemi marini, evitando il degrado dell'ambiente.²⁵ La collocazione della norma – sotto il titolo “obiettivi” – conferma, del resto, la rilevanza primaria assegnata nella materia alla prospettiva ecosistemica, al punto che la discrezionalità del legislatore dell'Unione nell'attuazione della politica comune della pesca ne risulta condizionata, se non addirittura limitata.

²² Il riferimento è all'art. 2 del regolamento (CE) 2371/2002 del Consiglio, del 20 dicembre 2002, relativo alla conservazione e allo sfruttamento sostenibile delle risorse della pesca nell'ambito della politica comune della pesca (GU Serie L 358 del 31 dicembre 2002): “1. La politica comune della pesca garantisce lo sfruttamento delle risorse acquatiche vive in condizioni sostenibili dal punto di vista sia economico che ambientale e sociale. A tal fine la Comunità applica l'approccio precauzionale adottando le misure intese a proteggere e conservare le risorse acquatiche vive, a garantire uno sfruttamento sostenibile e a ridurre al minimo l'impatto delle attività di pesca sui sistemi eco-marini. L'obiettivo è di attuare progressivamente una gestione della pesca basata sugli ecosistemi”.

²³ Cfr. il regolamento (CE) 1475/2003 della Commissione, del 20 agosto 2003, sulla protezione delle scogliere coralline di acque profonde dagli effetti della pesca a strascico in una zona a nord-ovest della Scozia (GU Serie L 211 del 21 agosto 2003).

²⁴ Cfr. il regolamento (CE) 812/2004 del Consiglio, del 26 aprile 2004, che stabilisce misure relative alla cattura accidentale di cetacei nell'ambito della pesca e che modifica il regolamento (CE) n. 88/98 (GU Serie L 185 del 24 maggio 2004).

²⁵ Cfr. l'art. 2, par. 3 del regolamento 1380/2013, *cit.*

La questione dell'incidenza della dimensione ambientale sulla scelta della base normativa da utilizzare si è – come si anticipava²⁶ – riproposta innanzi alla Corte di Giustizia a seguito del rinvio pregiudiziale disposto dal Tribunale amministrativo di Colonia nell'ambito della controversia fra un'associazione ambientalista e l'Ente federale tedesco per la conservazione della natura, derivante dal rifiuto opposto dall'Ente di vietare l'uso di determinati attrezzi per la pesca, con apposita misura nazionale, in talune aree naturali protette istituite in acque della zona economica esclusiva appartenente alla Germania.²⁷ Il diniego dell'Ente di provvedere all'introduzione del divieto con una misura nazionale veniva motivato sulla base della considerazione che una siffatta misura, rientrando fra le misure di conservazione della politica comune della pesca che sono ricomprese nella competenza esclusiva dell'Unione, potesse essere adottata unicamente dalle Istituzioni, “a meno che l'Unione non deleghi i necessari poteri alle autorità degli Stati membri o le autorizzi in tal senso”.²⁸ Di opposto avviso la ricorrente che riteneva invece riconducibile la misura di conservazione richiesta ad una finalità di tutela dell'ambiente di siti protetti e non già per ragioni connesse alla politica comune della pesca. Da qui la decisione del giudice *a quo* di investire la Corte al fine di chiarire, fra l'altro, l'interpretazione da assegnare alla portata delle “misure di conservazione” indicate nel regolamento del 2013 che, inquadrandosi nella gestione della politica comune della pesca, ricadono nella competenza esclusiva dell'Unione europea.

Nella ricostruzione della Corte – e nelle Conclusioni dell'Avvocato Generale Wahl, depositate il 25 gennaio 2018 – ampio spazio è dunque dedicato alla determinazione di quale sia il corretto fondamento giuridico cui ascrivere l'adozione di una misura con cui si dispone il divieto di utilizzare determinate tecniche e attrezzature da pesca all'interno di aree naturali protette, con l'obiettivo di tutelare non solo la specie ma anche l'ecosistema marino nel suo insieme. Con tutta evidenza, la questione non è dissimile da quella che si era proposta nel caso *Mondiet* ove la Corte aveva esaminato la legittimità di una disposizione contenuta in un regolamento comunitario che, a fini anche di tutela ambientale, aveva introdotto divieti di utilizzo di attrezzature di pesca adottato sulla base giuridica della politica comune della pesca. In entrambi i casi, assume in definitiva rilevanza proprio la determinazione dell'incidenza sulla scelta del fondamento normativo della “componente ambientale” nell'adozione di misure di conservazione che regolano la pesca ma perseguono, al tempo stesso, anche finalità di protezione ambientale.

Non per nulla, l'Avvocato Generale richiama quel precedente e prospetta un'interpretazione che, anche alla luce del progressivo rafforzamento della prospettiva ecosistemica nella gestione e conservazione delle risorse biologiche marine nel quadro della politica comune della pesca, non si discosta nei contenuti da

²⁶ V. *supra*, par.1.

²⁷ Si tratta della sentenza della Corte di Giustizia, del 13 giugno 2018, *cit.*

²⁸ Cfr. le Conclusioni dell'Avvocato Generale del 25 gennaio 2018, *cit.*, par. 30.

quella seguita nel caso *Mondiet*. Se è vero infatti che le misure che importano divieti di utilizzo di determinati attrezzi interessano non solo le modalità di svolgimento della pesca e limitazioni d'accesso alle risorse, ma coinvolgono l'intero ecosistema delle zone interessate, non per questo – conclude l'Avvocato Generale – “tale aspetto è sufficiente per escludere le misure dall'ambito della politica comune della pesca” dal momento che “tutte le specie animali – incluse le specie marine oggetto di pesca – possono vivere, riprodursi e svilupparsi solamente quando il loro ecosistema è sufficientemente conservato”.²⁹

La Corte, dal canto suo, concorda con le conclusioni prospettate dall'Avvocato Generale ponendo anch'essa l'accento sul fatto che le misure di conservazione da adottarsi nel quadro della politica comune della pesca non includono solamente quelle che riguardano la gestione e la conservazione delle *specie oggetto di pesca*, ma anche quelle “aventi lo scopo di incoraggiare le pratiche di pesca che esercitano lieve impatto sull'ecosistema marino e, più ampiamente, l'adozione di misure specifiche destinate a ridurre al minimo le incidenze negative delle attività di pesca sulla biodiversità marina e sugli ecosistemi marini”.³⁰ E' in questa dimensione che, nella lettura della Corte, vanno pertanto considerate quali misure di conservazione riconducibili alla politica comune della pesca: divieti e limiti che, pur non riguardanti le sole specie *sfruttabili commercialmente*, perseguono l'obiettivo di salvaguardare l'ecosistema marino complessivamente inteso, garantendo in tal modo anche la gestione ottimale e duratura delle prime.

3. Commissione contro Consiglio: il conflitto di competenza nell'istituzione di aree marine protette nei mari dell'Antartico.

Pochi giorni prima che la Corte si pronunciasse sulla questione appena esaminata, l'Avvocato Generale Kokott depositava, il 31 maggio 2018, le sue Conclusioni nelle cause riunite *Commissione contro Consiglio*, decise dalla Corte con sentenza del 20 novembre del 2018.³¹ Anche in tale vicenda assumeva rilevanza la questione del fondamento giuridico sul quale basare l'azione – in questo caso esterna - dell'Unione in vista dell'adozione di misure volte alla creazione di diverse aree marine protette nei mari dell'Antartico,

²⁹ *Ivi*, par.23.

³⁰ Cfr. la sentenza della Corte di Giustizia, del 13 giugno 2018, *cit.*, par. 45. Sull'azione dell'Unione europea in seno alla Commissione per la conservazione delle risorse biologiche nell'Antartico nell'istituzione delle aree marine protette, v. N. LIU, *The European Union, op. cit.*, pp. 867-871, con ampia appendice bibliografica.

³¹ Per i riferimenti, v. *supra*, nota 6. La vicenda trae origine dalle due cause promosse dalla Commissione contro il Consiglio aventi ad oggetto l'impugnazione delle due decisioni del Consiglio relative alla partecipazione alla 34 e 35 riunione annuale della CCAMLR negli anni 2015 e 2016. Nella prima (causa C-625/15), la Commissione impugna la decisione con la quale il Coreper aveva raccomandato alla CCAMLR di presentare a nome dell'Unione e dei suoi Stati membri un documento di riflessione sulla creazione di un'area marina protetta nel mare di Weddel; nella seconda (causa C-659/16), la Commissione impugna la decisione del Consiglio vertente sulla creazione di quattro aree marine protette e aree di ricerca speciali nei mari dell'Antartico, fra cui l'area situata nel mare di Weddel e un'area marina nel mare di Ross.

da assumere in seno alla Commissione istituita dalla Convenzione di Canberra per la conservazione delle risorse marine viventi dell'Antartico (CCAMLR). Tale Convenzione, di cui fanno parte, oltre all'Unione, dodici suoi Stati membri e 23 Paesi terzi, assegna alla Commissione CCAMLR il compito di elaborare misure di conservazione delle risorse biologiche dell'Antartico - pesci, molluschi, crostacei e tutte le altre specie di organismi viventi, compresi gli uccelli, che si trovano a sud della convergenza artica.

E' nel quadro degli obiettivi della Convenzione di Canberra che la Commissione CCAMLR si era attivata al fine di istituire una rete di aree marine protette nell'Antartico, allo scopo non solo di limitare o vietare la pesca, ma più ampiamente di conservare, studiare e tutelare gli ecosistemi, la biodiversità e gli habitat nell'Antartico anche al fine di contrastare gli effetti nocivi del cambiamento climatico in questa area. L'istituzione di tali aree avrebbe in tal modo assicurato la tutela non solamente delle risorse marine della pesca, ma anche di uccelli e mammiferi marini, sia mediante la previsione di divieti e limitazioni di pesca sia attraverso il divieto di depositare e disperdere rifiuti.

In vista della definizione della posizione che l'Unione europea avrebbe assunto nelle riunioni della CCAMLR, la Commissione europea aveva proposto al Consiglio la trasmissione dei documenti a nome dell'Unione, ma il Consiglio - pur approvando nei contenuti la proposta di istituire aree marine protette nei mari antartici - ne aveva disposto la sottoposizione a nome dell'Unione *e dei suoi Stati membri*. La decisione del Consiglio aveva fatto emergere un profondo conflitto istituzionale, sfociato nella decisione della Commissione di trasmettere - come richiesto dal Consiglio - i documenti a nome dell'Unione e dei suoi Stati membri, riservandosi peraltro di proporre ricorso, come poi avvenuto.

Il contrasto derivava sostanzialmente dalla divergente posizione delle Istituzioni in ordine alla questione della corretta individuazione del fondamento giuridico su cui fondare le decisioni assunte dall'Unione e per i fini della loro trasmissione alla Commissione CCAMLR. Mentre, infatti, per la Commissione europea si trattava di azione da ascrivere alla conservazione delle risorse nel quadro della politica comune della pesca e, per questo motivo, di competenza esclusiva dell'Unione, il Consiglio e gli Stati membri intervenuti affermavano trattarsi invece di azione che, collocandosi nell'ambito della politica in materia ambientale, andava correttamente ricondotta al settore delle competenze concorrenti.

Centrale appare dunque - sia pure sotto il profilo delle ricadute sull'azione esterna dell'Unione - ancora una volta la questione della delimitazione fra la politica della pesca e la politica in materia ambientale che - per dirla con le parole dell'Avvocato Generale - impone di verificare se, avuto riguardo al caso concreto, si tratti di "misure di politica della pesca caratterizzate da consapevolezza ambientale... o misure di tutela dell'ambiente che esplicano effetti - senz'altro rilevanti - sulla pesca".³²

³² Cfr. le Conclusioni dell'Avvocato Generale del 25 gennaio 2018, *cit.*, par. 97. Del tutto secondario il ruolo assegnato viceversa alla ricerca nell'ambito delle aree marine protette: è quanto prospetta l'Avvocato Generale (*ivi*,

Nelle sue Conclusioni l'Avvocato Generale dedica ampio spazio alla questione, prospettando una soluzione - poi accolta dalla Corte - che muove dal presupposto che la delimitazione fra politica in materia ambientale e politica della pesca è aspetto “finora esaminato dalla giurisprudenza solo a margine”.³³ Il riferimento è non solo alla risalente sentenza nel caso *Mondiet*, ma anche alle conclusioni già depositate nella causa allora pendente sul rinvio pregiudiziale del giudice tedesco, che solo pochi giorni dopo sarebbe giunta a conclusione: da qui l'esigenza di elaborare criteri “chiari e praticabili”, trasponendo nella specifica materia criteri desunti dalla consolidata giurisprudenza in tema di delimitazione fra competenza delle istituzioni nel settore della politica commerciale comune e le competenze attribuite in altre materie, fra cui anche la politica ambientale.³⁴

E dunque muovendo da questa prospettiva che l'Avvocato Generale afferma che “un atto dell'Unione non rientra nella politica comune della pesca per il mero fatto che esso può avere implicazioni sulla pesca” ma vi rientra solo se “verte specificamente sull'attività della pesca, in quanto è sostanzialmente destinato a promuovere, facilitare o disciplinare tale attività e sortisce sull'attività della pesca effetti diretti e immediati”.³⁵ Per converso, un atto non può considerarsi parte della politica in materia ambientale “per il mero fatto che esso tiene conto delle esigenze connesse con la tutela dell'ambiente...come dovrebbe sempre avvenire ai sensi dell'art.11 TFUE, bensì unicamente qualora esso sia incentrato sulla tutela dell'ambiente”.³⁶

E' seguendo questi criteri che l'Avvocato Generale - tenuto conto degli obiettivi, del contenuto e del contesto delle decisioni impugnate - giunge ad affermare che le stesse costituiscono “veri e propri progetti di politica ambientale e non misure di conservazione nel quadro della politica comune della pesca”.³⁷ Le decisioni volte all'istituzione delle aree marine protette nei mari antartici - considerate nella loro componente preponderante - non racchiudono infatti misure di conservazione della pesca integrate dalla dimensione ambientale richiesta per il rispetto dell'art. 11 TFUE, ma “misure di tutela dell'ambiente che esplicano effetti –senz'altro rilevanti – sulla pesca”.³⁸ Nel confronto con le conclusioni già depositate nella causa sottoposta alla Corte dal giudice tedesco, l'Avvocato Generale non manca del resto di

parr.84-87), per il quale “la ricerca nel settore delle previste aree marine protette è caratterizzata da un orientamento prettamente di politica ambientale e deve essere considerata, in definitiva, solo come una misura di sostegno intesa alla tutela dell'ambiente” (*ivi*, par. 85). Conseguentemente, “ai fini dell'adozione di tali decisioni, non occorre ricorrere ad un fondamento giuridico di politica della ricerca, neanche in combinazione con altri fondamenti giuridici” (*ivi*, par.87).

³³ *Ibidem*, par.88.

³⁴ *Ibidem*, par.88.

³⁵ *Ibidem*, par.90.

³⁶ *Ivi*, par.91.

³⁷ *Ivi*, par.96.

³⁸ *Ivi*, par.97.

sottolineare come la fattispecie in esame sia ben diversa da quella allora ancora pendente “nella quale è controversa non la *creazione* di un’area marina protetta nel suo *complesso*, bensì unicamente *misure puntuali* intese all’*attuazione* dei precetti di tale area protetta nel settore della pesca”.³⁹

Dal canto suo, la Corte non si discosta dalle conclusioni prospettate e, nel respingere il ricorso, precisa che l’integrazione ambientale nella conservazione delle risorse biologiche marine nel quadro della politica comune della pesca anche alla luce del regolamento base in materia, persegue “un obiettivo molto più limitato” rispetto a quello che si intende perseguire, come nel caso di specie, con l’istituzione di aree protette nei mari antartici.⁴⁰

Se dunque è vero che le misure di conservazione delle risorse biologiche marine nel quadro della politica comune della pesca non possono ormai non integrare la dimensione ambientale, laddove peraltro la *componente preponderante* di un’azione dell’Unione risponda invece per *contenuto, obiettivo e contesto* a finalità di tutela ambientale, tale azione non può trovare fondamento nell’esercizio della competenza esclusiva ma concorrente dell’Unione.⁴¹

4. Il principio di coerenza fra politica della pesca e normativa ambientale: l’incidenza delle direttive sulla strategia per l’ambiente marino, habitat e uccelli selvatici

Come si anticipava, l’interazione fra politica della pesca e politica in materia ambientale assume rilievo anche sotto un profilo ulteriore rispetto a quello che si ricollega all’incidenza dell’integrazione ambientale

³⁹ *Ivi*, par.99.

⁴⁰ Cfr. la sentenza della Corte, del 20 novembre 2018, *cit.*, par. 75-102. In particolare, conclusivamente v. il par. 102: “... benché sia certamente possibile per l’Unione integrare nella PCP elementi destinati ad attuare tale politica nell’ambito di un approccio ecosistemico inteso a ridurre al minimo l’impatto negativo delle attività di pesca sull’ecosistema marino e a prevenire il degrado, a causa di tali attività, dell’ambiente marino, come illustrato nel considerando 13 del regolamento n.1380/2013 nonché nell’articolo 2, paragrafo 3, e nell’articolo 4 di detto regolamento, un siffatto approccio persegue un obiettivo molto più limitato rispetto a quelli perseguiti con il documento di riflessione e con le misure previste... e non può pertanto giustificare l’integrazione di tali misure nella PCP”.

⁴¹ Esclusa la fondatezza del ricorso sotto il profilo della non pertinenza della base giuridica utilizzata, la Corte si è altresì pronunciata sul secondo motivo – dedotto in subordine dalla Commissione – vertente sulla pretesa violazione dell’art.3, par. 2 TFUE. Secondo la Commissione infatti, anche a ritenere che la presentazione dei documenti in seno alla CCAMLR non rientrasse nella competenza esclusiva dell’Unione, ciò nonostante l’Unione avrebbe dovuto agire unicamente a suo nome alla luce della considerazione che si sarebbe trattato di attuare impegni assunti nel quadro di accordi internazionali che avrebbero inciso su *norme comuni o ne avrebbero modificato la portata* (art.3, par.2 TFUE). Ma, anche sotto questo profilo, la Corte respinge il ricorso, assumendo che la Commissione non abbia fornito elementi atti a dimostrare l’assunto: il riferimento alla posizione pluriennale e di regolamenti n. 600/2004 e 601/2004 ha ad oggetto la gestione delle attività di pesca nella zona di applicazione della Convenzione di Canberra, ma - nella lettura della Corte – “non si può ritenere che il settore di applicazione degli impegni internazionali di cui trattasi, rientri in gran parte in quello già disciplinato” dalla posizione pluriennale e dai citati regolamenti (cfr. la sentenza della Corte, del 20 novembre 2018, *cit.*, par. 120). Né – aggiunge la Corte – sono stati forniti elementi “tali da dimostrare che le misure previste rientrano, per lo meno parzialmente nell’ambito di applicazione dei regolamenti n.600/2004 e 601/2004” (*ibidem*, par. 123).

nell'attuazione della politica della pesca. Occorre infatti valutare la ricaduta, nella specifica materia, degli effetti che derivano dalla necessità di assicurare il rispetto del principio di coerenza, quale principio informatore dell'intera attività dell'Unione, sancito in termini generali nella norma d'apertura delle Disposizioni di applicazione del TFUE.

E' per l'appunto nel riflesso di tale principio che il regolamento di base del 2013 inserisce espressamente, fra le finalità proprie della politica della pesca, quella di perseguire la *coerenza con le altre politiche dell'Unione*. Il riferimento è all'insieme delle politiche, ma l'attenzione è in particolare rivolta alla normativa ambientale: di qui, un ulteriore specifico riferimento alla necessità che la disciplina della pesca risulti coerente con l'obiettivo del conseguimento del buono stato ecologico delle acque previsto dalla *direttiva sulla strategia marina*.⁴² Rispetto al precedente quadro normativo, il nuovo regolamento di base sulla politica della pesca fa dunque della coerenza con la normativa ambientale - strategia per l'ambiente marino, in particolare - una *finalità specifica* della politica comune della pesca.⁴³ Dal canto suo, la direttiva sulla strategia marina precisa che la politica comune della pesca deve tener conto "dell'impatto ambientale" derivante dall'esercizio dell'attività alieutica e deve concorrere al conseguimento del buono stato ecologico delle acque.⁴⁴

⁴² Cfr. la direttiva (CE) 56/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2008, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino (direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino (GU Serie L 164 del 25 giugno 2008). Per un commento v. R. LONG, *The Marine Strategy Framework Directive: A New European Approach to the Regulation of the Marine Environment, Marine Natural Resources and Marine Ecological Services*, in *Journal of Energy and Natural Resources Law*, 2011, pp. 1 ss.

⁴³ Nel precedente regolamento base sulla politica comune della pesca (regolamento 2371/2002, *cit.*) la "coerenza con le altre politiche comunitarie, in particolare la politica ambientale, sociale, regionale, di sviluppo, di tutela sanitaria e di protezione dei consumatori" era indicata fra i "principi di buona *governance*", contenuti nel par. 2 dell'art. 2 (rubricato "obiettivi"). Nel regolamento 1380/2013, *cit.*, la "coerenza", ancora inclusa fra i principi di buona *governance*, costituisce tuttavia, anzitutto, una delle finalità specifiche della politica comune della pesca. Il mutamento di prospettiva nella gestione della politica comune della pesca, anche in vista della revisione della normativa di base, si deve all'impulso della Commissione – racchiuso nel *Libro verde* del 2006 (COMMISSIONE EUROPEA, *Libro verde della Commissione, Verso la futura politica marittima dell'Unione: oceani e mari nella visione europea*, del 7 giugno 2006, COM(2006)275) e nel successivo *Libro blu* del 2007 (COMMISSIONE EUROPEA, *Libro blu della Commissione, Una politica marittima integrata per l'Unione europea*, 10 ottobre 2007, COM(2007)575 – di includere la politica comune della pesca all'interno della *politica marittima integrata* volta a coordinare l'azione dell'Unione con riguardo ai diversi settori di attività che si esercitano nel mare (trasporto marittimo, pesca, produzione d'energia, ricerca scientifica). Si tratta – come è evidente – di una prospettiva che ha orientato l'Unione verso l'elaborazione di una politica integrata, non più dunque esclusivamente settoriale, di quelle diverse attività che si svolgono nei mari e negli oceani per favorire – come è del resto indicato nel Piano d'azione allegato al Libro blu della Commissione (COMMISSIONE EUROPEA, *Una politica marittima integrata dell'Unione europea SEC(2007) 1278/2*, in allegato al Libro blu) – la realizzazione di uno spazio europeo di trasporto marittimo senza barriere; una rete europea di sorveglianza marittima; una strategia europea per la ricerca marina; l'eliminazione della pesca illegale e della pesca al traino distruttiva in alto mare; la riduzione delle emissioni di anidride carbonica e dell'inquinamento dovuti al trasporto marittimo; il contrasto degli effetti del cambiamento climatico sulle regioni costiere: sul punto cfr. A. DEL VECCHIO (a cura di), *La Politica Marittima comunitaria*, Roma, 2009.

⁴⁴ Cfr. direttiva 56/2008, *cit.*, 40° Considerando.

Il rispetto del principio di coerenza fra politica della pesca e politica ambientale riguardato dal punto di vista dell'azione dell'Unione richiede dunque che, nella gestione e attuazione della politica comune della pesca - acquacoltura inclusa -, il legislatore tenga debitamente in considerazione gli obiettivi posti, in particolare, dalla direttiva sulla strategia marina: in modo da assicurare, in ultima analisi, che la regolamentazione via via adottata per i fini della politica comune della pesca e dell'acquacoltura non pregiudichi lo stato degli ambienti marini, secondo quanto richiesto dalla specifica direttiva.⁴⁵

Ancora, è pur sempre nell'ottica di assicurare la coerenza d'azione imposta all'Unione, che i piani pluriennali di gestione disposti in attuazione della politica comune della pesca possono prevedere, non solo misure di contenimento della pesca per proteggere "aggregazioni temporanee di specie in via di estinzione, stock ittici in riproduzione, pesci di taglia inferiore", ma anche misure di altro genere, destinate a "ridurre al minimo l'impatto negativo delle attività di pesca sulla biodiversità marina e gli ecosistemi marini, ivi incluse le catture accidentali".⁴⁶ La necessità di garantire la coerenza fra la disciplina della pesca e gli obiettivi della strategia marina, è del resto anche alla base della possibile istituzione di zone protette, prevista dal regolamento di base della pesca ai fini della conservazione delle risorse acquatiche viventi ma in un'ottica più ampia di conservazione degli ecosistemi marini, qualificate come *zone biologicamente sensibili*.⁴⁷

La connessione fra le misure di conservazione della politica comune della pesca e gli obiettivi da raggiungere nel quadro degli obblighi posti dalla direttiva sulla strategia per l'ambiente marino costituisce dunque uno dei tratti qualificanti dell'azione dell'Unione: in quest'ottica, la realizzazione di tale obiettivo è certamente affidata alle Istituzioni, ma non meno rilevante è il ruolo attribuito agli Stati membri.

⁴⁵ La direttiva sulla strategia per l'ambiente marino si coordina, oltre che con la Convenzione sul diritto del mare, anche con la Convenzione sulla diversità biologica di cui l'Unione è parte (per i profili relativi all'interazione fra gestione della politica della pesca e biodiversità, v. i molteplici contributi in S.M. GARCIA – J. RICE – A. CHARLES (eds.), *Governance of Marine Fisheries and Biodiversity Conservation*, Chichester, 2014). La direttiva fa altresì rinvio alle convenzioni marittime regionali relative alle acque marine che ricadono nel suo ambito di applicazione: si tratta delle convenzioni indicate del 19° *Considerando*: vale a dire, la Convenzione per la protezione dell'ambiente marino dell'Atlantico nordorientale (OSPAR), la Convenzione di Helsinki sulla protezione dell'ambiente marino della zona del Mar Baltico (HELCOM), la Convenzione di Barcellona per la protezione dell'ambiente marino e delle zone costiere del Mediterraneo e la Convenzione di Bucarest per la protezione del Mar Nero dall'inquinamento. L'art.6, par. 1 della direttiva prevede che gli Stati membri possano avvalersi delle strutture istituzionali regionali esistenti in materia di cooperazione, in particolare quelle previste dalle convenzioni marittime regionali, per operare in coordinamento anche ai fini dell'attuazione della direttiva.

⁴⁶ Cfr. l'art. 7 del regolamento 1380/2013, *cit.*

⁴⁷ Cfr. l'art. 8 del regolamento 1380/2013, *cit.* Sull'istituzione di zone di protezione e sugli effetti per l'ambiente, cfr. PARLAMENTO EUROPEO, *Istituzione di riserve di ricostituzione di stock ittici*, M. ROBERTS - J.P. HAWKINS (a cura di), 2012, disponibile al sito <http://www.europarl.europa.eu/studies>. Per una visione d'insieme sulle zone di protezione marina istituite nel quadro della Convenzione OSPAR e nel Mediterraneo, *ivi*, pp. 52 ss.

In effetti, poiché l'obiettivo della direttiva è di proteggere e preservare gli habitat marini, prevenirne il degrado e ripristinare gli ecosistemi danneggiati, al fine di salvaguardare l'ambiente marino da impatti o rischi significativi per la biodiversità marina e gli ecosistemi, sono gli Stati membri a dover eseguire anzitutto una valutazione preliminare dello stato ecologico delle acque assoggettate alla loro giurisdizione,⁴⁸ da effettuarsi sulla base di specifici descrittori qualitativi, idonei a misurare l'impatto subito dagli ecosistemi marini, per effetto delle attività umane, nelle diverse zone.⁴⁹ In adempimento della direttiva, gli Stati membri sono tenuti, in particolare, ad accertare lo stato ecologico delle rispettive acque “tenuto conto della struttura, della funzione e dei processi degli ecosistemi marini che lo compongono, nonché dei fattori geografici, biologici, geologici e climatici naturali e delle condizioni fisiche, acustiche e chimiche (...)”, per poi stabilire una serie di misure tese a raggiungere e mantenere, nelle corrispondenti zone marine, il *buono stato ecologico* delle acque.⁵⁰

Va poi precisato che la direttiva sulla strategia per l'ambiente marino si coordina oltre che con la direttiva *acque*⁵¹ - il cui fine è di ridurre l'inquinamento marino derivante dall'apporto di nutrienti da fonti terrestri

⁴⁸ Le acque marine soggette alla sovranità e alla giurisdizione degli Stati membri dell'Unione includono, ai sensi dell'art. 3, par. 1 della direttiva, le acque del Mare Mediterraneo, del Mar Baltico, del Mar Nero e dell'Oceano Atlantico nordorientale, comprese le acque intorno alle Azzorre, a Madera e alle Isole Canarie. Le *acque marine* cui la direttiva si applica sono quelle “compresi il fondale e il sottosuolo, situate al di là della linea di base che serve a misurare l'estensione delle acque territoriali fino ai confini della zona su cui uno Stato membro esercita diritti giurisdizionali in conformità dell'UNCLOS, escluse le acque adiacenti ai territori d'oltremare”.

⁴⁹ I descrittori utilizzati dalla direttiva sono così sintetizzati: 1. La biodiversità è mantenuta. 2. Le specie non indigene non alterano negativamente l'ecosistema. 3. Le popolazioni di pesci sfruttati a fini commerciali sono in buona salute. 4. Gli elementi della rete trofica assicurano l'abbondanza a lungo termine e la riproduzione. 5. L'eutrofizzazione è ridotta al minimo. 6. L'integrità del fondo marino garantisce il funzionamento dell'ecosistema. 7. La modifica permanente delle non influisce negativamente sull'ecosistema. 8. Le concentrazioni dei contaminanti non provocano effetti. 9. I contaminanti presenti nei pesci e in altri frutti di mare restano entro limiti di sicurezza. 10. I rifiuti marini non provocano danni. 11. L'introduzione di energia (comprese le fonti sonore sottomarine) non ha effetti negativi sull'ecosistema.

⁵⁰ Cfr. l'art. 3, par. 4 della direttiva. Secondo l'art. 3, par. 5 è considerato buono lo “stato ecologico delle acque marine che preservano la diversità ecologica e la vitalità di mari e oceani (...) puliti, sani e produttivi nelle proprie condizioni intrinseche e l'utilizzo dell'ambiente marino resta ad un livello sostenibile, salvaguardando in tal modo il potenziale per gli usi e le attività delle generazioni presenti e future”. In particolare, risultano così salvaguardate le funzioni e i processi degli ecosistemi, la biodiversità, le proprietà idromorfologiche e fisico-chimiche degli ecosistemi marini. Sull'attuazione in Italia della direttiva v. MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO DEL MARE, *Programma di misure della Strategia Marina Italiana, in attuazione dell'art. 13 della Direttiva Quadro 2008/56 CE, recepita dal D.Lvo 190/2010, Summary Report*, 14 Novembre 2016, in www.strategiamarina.isprambiente.it.

⁵¹ Cfr. la direttiva (CE) 60/2000 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque (*GU Serie L 327 del 22 dicembre 2000*). Per un commento v. M. ALBERTON, *Il recepimento della direttiva 2000/60/CE in materia di acque negli Stati membri: tendenze e sfide aperte*, in *Riv. giur. ambiente*, 2012, pp. 669 ss. Sull'interazione fra la direttiva acque e la strategia marina, v. A. BORJA – M. ELLIOTT – J. CARSTENSEN – A.S. HEISKANEN – W. Van de BUND, *Marine management- Towards an integrated implementation of the European Marine Strategy Framework and the Water Framework Directives*, in *Marine Pollution Bulletin*, 2010, pp. 2175 ss.

– anche con le direttive habitat⁵² e uccelli selvatici.⁵³ L’adattamento a tali direttive, in particolare a talune previsioni in esse contenute, potrebbe pertanto richiedere l’adozione, da parte degli Stati membri, di specifiche misure di conservazione che interferiscono sulla gestione della pesca nelle acque di pertinenza.⁵⁴ Solo che, trattandosi di misure che ricadono nella gestione della politica della pesca, il ruolo degli Stati incrocia i limiti derivanti nella materia dalla competenza esclusiva delle Istituzioni.

Già in passato, del resto, la Corte di Giustizia si è pronunciata sull’interazione fra gli obblighi posti dalla direttiva habitat- in particolare con riferimento alle previsioni del suo articolo 6 - e le misure di gestione della pesca in alcuni siti indicati quali zone speciali di conservazione ai sensi di tale direttiva. Così, in occasione di una controversia fra le associazioni olandesi a tutela dell’ambiente e il Segretario di Stato dei Paesi Bassi, avente ad oggetto il rilascio di concessioni per la pesca meccanica di una specie di molluschi in una zona marina di conservazione nel mare di Wadden,⁵⁵ le associazioni ricorrenti avevano prospettato il contrasto - rispetto alle previsioni della direttiva habitat - della procedura seguita dall’amministrazione nel regolare la pesca nella zona indicata.⁵⁶ Il dubbio aveva allora orientato il giudice *a quo* a investire la Corte della questione dell’interpretazione da assegnare alla direttiva habitat, poiché questa contempla due distinte procedure nella gestione dei siti protetti. La prima prevede che gli Stati si dotino delle misure adeguate ad “evitare il degrado degli habitat nelle zone speciali di conservazione”.⁵⁷ La seconda, da utilizzare nel caso in cui si intraprenda un piano o un progetto non necessario alla gestione del sito, ma

⁵² Cfr. la direttiva (CEE) 43/92 del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e fauna selvatiche (*GU Serie L 206 del 22 luglio 1992*).

⁵³ Cfr. la direttiva (CE) 147/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (*GU Serie L 20 del 26 gennaio 2010*).

⁵⁴ Non è mancato lo sforzo, da parte della Commissione, di elaborare orientamenti volti a chiarire la portata degli obblighi derivanti dalle direttive ambientali, come è avvenuto con riguardo, ad esempio, alle deroghe previste dalla direttiva uccelli: cfr. EUROPEAN COMMISSION, *Great cormorant. Applying derogations under Article 9 of the Birds Directive 2009/147/EC*, Lussemburgo, 2013.

⁵⁵ Cfr. la sentenza della Corte di Giustizia, del 7 settembre 2004, in causa C-127/02, *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee*, EU:C:2004:482.

⁵⁶ La controversia era insorta a seguito della decisione con cui il Segretario di Stato aveva respinto le censure addotte dalle ricorrenti associazioni contro il rilascio delle licenze per la pesca dei cuori eduli. Avverso la decisione, le ricorrenti avevano allora proposto ricorso dinanzi al Consiglio di Stato ritenendo che questa tipologia di pesca intaccasse “le risorse alimentari degli uccelli che si nutrono di molluschi, comportando una diminuzione della loro popolazione (...) rilevando altresì che tali decisioni contrastavano con le direttive habitat e uccelli” (*ivi*, par. 13 della sentenza citata alla nota precedente).

⁵⁷ Cfr. art. 6, parr. 1 e 2 della direttiva habitat 43/92, *cit.*: “1. Per le zone speciali di conservazione, gli Stati membri stabiliscono le misure di conservazione necessarie che implicano all’occorrenza appropriati piani di gestione specifici o integrati ad altri piani di sviluppo e le opportune misure regolamentari, amministrative o contrattuali che siano conformi alle esigenze ecologiche dei tipi di habitat naturali di cui all’allegato I e delle specie di cui all’allegato II presenti nei siti. 2. Gli Stati membri adottano le opportune misure per evitare nelle zone speciali di conservazione il degrado degli habitat naturali e degli habitat di specie nonché la perturbazione delle specie per cui le zone sono state designate, nella misura in cui tale perturbazione potrebbe avere conseguenze significative per quanto riguarda gli obiettivi della presente direttiva”.

“idoneo ad avere incidenze negative sul sito”, richiede viceversa un’apposita procedura atta a valutare l’incidenza sul sito del piano proposto.⁵⁸

Orbene, nella ricostruzione della Corte, la pesca dei molluschi – praticata periodicamente da molto tempo in quella zona, ma previa concessione di una licenza rilasciata annualmente – rientrava effettivamente fra le attività in riferimento alle quali la direttiva habitat imponeva di valutare, nel rispetto del principio di precauzione, la probabilità o il rischio di danni significativi al sito protetto. Si trattava dunque di uno dei casi in cui la concessione dell’autorizzazione risultava subordinata all’esito di una specifica procedura di valutazione. A tal fine, la verifica da parte delle autorità nazionali doveva pertanto basarsi sulle migliori conoscenze scientifiche disponibili e il rilascio dell’autorizzazione avvenire “solo a condizione che le autorità avessero acquisito la certezza che essa era priva di effetti pregiudizievoli per l’integrità” del sito protetto.⁵⁹ Pertanto, il rispetto della direttiva non necessariamente imponeva, nella lettura della Corte, l’introduzione del divieto di pesca nei siti protetti – come invece sostenuto dalle associazioni ricorrenti – ma il ricorso a una procedura di autorizzazione che, nell’ottica del principio di precauzione, risultasse idonea a valutare se tale attività pregiudicasse la conservazione del sito. In quest’ottica peraltro, se all’esito della valutazione fosse emerso il convincimento di un pregiudizio, sarebbe risultato inevitabile il ricorso all’adozione di misure restrittive della pesca per i fini della conservazione del sito.

La questione appena esaminata mette dunque chiaramente in luce il possibile intreccio fra gli obblighi posti agli Stati per i fini dell’adattamento alle direttive ambientali e la gestione della pesca nelle acque di pertinenza statali, con la conseguenza che l’adempimento di tali obblighi potrebbe pertanto richiedere l’adozione di misure che, incidendo sull’esercizio della pesca, ricadono in un settore che è riservato in via esclusiva all’Unione.

⁵⁸ Cfr. art. 6, par. 3 della direttiva habitat, *cit.*: “qualsiasi piano o progetto non direttamente connesso e necessario alla gestione del sito ma che possa avere incidenze significative su tale sito, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti, forma oggetto di una opportuna valutazione dell’incidenza che ha sul sito, tenendo conto degli obiettivi di conservazione del medesimo. Alla luce delle conclusioni della valutazione dell’incidenza sul sito e fatto salvo il paragrafo 4, le autorità nazionali competenti danno il loro accordo su tale piano o progetto soltanto dopo aver avuto la certezza che esso non pregiudicherà l’integrità del sito in causa e, se del caso, previo parere dell’opinione pubblica.” L’art. 6 detta infine, al par. 4, la procedura da applicare “qualora, nonostante conclusioni negative della valutazione dell’incidenza sul sito e in mancanza di soluzioni alternative, un piano o progetto debba essere realizzato per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica”. In tali casi è previsto che lo Stato membro adotti “ogni misura compensativa necessaria per garantire che la coerenza globale di Natura 2000 sia tutelata. Lo Stato membro informa la Commissione delle misure compensative adottate. Qualora il sito in causa sia un sito in cui si trovano un tipo di habitat naturale e/o una specie prioritari, possono essere adottate soltanto considerazioni connesse con la salute dell’uomo e la sicurezza pubblica o relative a conseguenze positive di primaria importanza per l’ambiente ovvero, previo parere della Commissione, altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico”.

⁵⁹ Cfr. la sentenza della Corte di Giustizia, del 7 settembre 2004, *cit.*, par. 59.

5. Adattamento a direttive ambientali e misure di conservazione nel quadro della politica della pesca: i poteri degli Stati membri e il ruolo della Commissione

Al fine di assicurare l'adattamento agli obblighi posti dalle direttive in materia ambientale, ma pur sempre nel rispetto della competenza esclusiva dell'Unione in materia di conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca, offre ora risposta la nuova disciplina base sulla politica comune della pesca. L'art.11 del regolamento del 2013 contempla infatti un'apposita procedura⁶⁰ che gli Stati membri sono tenuti a seguire per l'adozione di misure di conservazione della pesca ritenute necessarie per raggiungere, o mantenere, il buono stato ecologico delle acque sottoposte alla loro giurisdizione,⁶¹ così come per assolvere agli obblighi di adattamento a *norme specifiche* per la conservazione degli habitat⁶² e le specie di uccelli selvatici⁶³ nel quadro delle pertinenti direttive ambientali. Queste impongono infatti – come si diceva - agli Stati membri determinati obblighi, l'adempimento dei quali potrebbe richiedere misure di conservazione che incidono sull'esercizio della pesca nelle aree di pertinenza statali. A tal fine, è disposto che gli Stati membri possano sia adottare autonomamente misure di conservazione per le esigenze di adattamento a taluni obblighi posti delle citate direttive ambientali, sia *cooperare* fra loro allo scopo di dotarsi di misure di conservazione, secondo la dettagliata procedura prevista per quella che è definita la “cooperazione regionale sulle misure di conservazione”.⁶⁴

⁶⁰ Cfr. l'art.11 del regolamento 1380/2013, *cit.*

⁶¹ Cfr. l'art. 13, par. 4 della direttiva sulla strategia marina, *cit.*, cui fa rinvio l'art.11 del regolamento 1380/2013, *cit.*: “I programmi di misure istituiti a norma del presente articolo comprendono misure di protezione spaziale che contribuiscano ad istituire reti coerenti e rappresentative di zone marine protette le quali rispecchino adeguatamente la diversità degli ecosistemi, quali aree speciali di conservazione ai sensi della direttiva habitat, zone di protezione speciali ai sensi della direttiva uccelli e zone marine protette, conformemente a quanto convenuto dalla Comunità o dagli Stati membri interessati nell'ambito di accordi internazionali o regionali di cui sono parti”.

⁶² Cfr. l'art. 6 della direttiva habitat (*v. supra*, note 57 e 58).

⁶³ Cfr. l'art.4 della direttiva uccelli, *cit.*, cui rinvia l'art.11 del regolamento 1380/2013, *cit.* Tale norma prevede che per le specie elencate nell'allegato I gli Stati membri adottino misure speciali di conservazione per quanto riguarda l'habitat, per garantire la sopravvivenza e la riproduzione di dette specie nella loro area di distribuzione. In particolare, tali misure devono essere idonee a “prevenire, nelle zone di protezione, di cui ai paragrafi 1 e 2, l'inquinamento o il deterioramento degli habitat, nonché le perturbazioni dannose agli uccelli che abbiano conseguenze significative in considerazione degli obiettivi del presente articolo”. Gli Stati membri si assumono l'impegno di prevenire l'inquinamento o il deterioramento degli habitat anche al di fuori di tali zone di protezione.

⁶⁴ Cfr. l'art. 18 del regolamento 1380/2013, *cit.*: “(...) gli Stati membri aventi un interesse di gestione diretto sul quale influiscono le misure di cui al par. 1, cooperano tra di loro nel formulare raccomandazioni comuni. Essi consultano inoltre i pertinenti consigli consultivi. La Commissione facilita la cooperazione tra gli Stati membri, anche, ove necessario, provvedendo affinché ottengano un contributo scientifico dagli organismi scientifici competenti”. La disciplina si applica anche quando le misure debbano essere adottate nel quadro dei piani pluriennali. Ai sensi del par. 6, “se non tutti gli Stati riescono a raggiungere un accordo su raccomandazioni comuni da presentare alla Commissione entro il termine stabilito, o qualora le raccomandazioni comuni sulle misure di conservazione non siano ritenute compatibili con gli obiettivi generali e gli obiettivi specifici quantificabili delle misure di conservazione in questione, la Commissione può presentare una proposta di misure appropriate conformemente al Trattato”.

Occorre peraltro precisare che tale procedura trova applicazione solamente quando si tratti di adottare le misure necessarie per rispettare gli obblighi stabiliti da tre specifiche disposizioni della normativa ambientale europea: l'art.13, par. 4 della direttiva sulla strategia marina, l'art. 4 della direttiva uccelli selvatici e l'articolo 6 della direttiva habitat. E' quanto, del resto, ha confermato la Corte di Giustizia riconoscendo che, poiché l'art.11 "istituisce una deroga alla regola generale dell'art.6 del regolamento 1380/2013, secondo cui spetta all'Unione la competenza per adottare misure di conservazione"⁶⁵, tale disposizione costituisce l'eccezione e deve essere, pertanto, restrittivamente interpretata.

Nella cornice indicata, il regolamento sulla politica comune della pesca riconosce dunque agli Stati il potere di adottare autonomamente, nelle acque sottoposte alla loro sovranità o giurisdizione, misure di conservazione necessarie per il rispetto degli specifici obblighi previsti nelle citate direttive, quando queste non interessino i pescherecci degli altri Stati membri e purché si tratti di misure compatibili con le finalità della politica comune della pesca. In tale ipotesi, le misure adottate a livello statale devono comunque rispondere all'*obiettivo della pertinente normativa dell'Unione* e non devono risultare meno vincolanti delle misure del diritto dell'Unione.

Sull'interpretazione da assegnare alla norma è intervenuta – come si anticipava – la Corte di Giustizia che, su rinvio pregiudiziale del giudice tedesco, ha chiarito la nozione di "misura di conservazione" utilizzata nell'art.11.⁶⁶ Tenuto conto del contesto in cui tale previsione si inserisce, in particolare dell'elenco delle misure tecniche di possibile adozione nel quadro della politica comune della pesca – fra cui si annoverano le "limitazioni o divieti dell'utilizzo di determinati attrezzi da pesca, e delle attività di pesca, in zone o periodi specifici"⁶⁷ – la Corte ha dunque affermato che il divieto di pesca mediante motori a strascico rientra fra le misure di conservazione da ricondurre all'art.11 per i fini dell'adattamento all'art.6 della direttiva habitat. Per di più, e pur sempre al fine di chiarire la portata dell'art.11 là dove dispone che debba comunque trattarsi di misura che deve "rispondere all'obiettivo delle pertinente normativa dell'Unione", la Corte ha chiarito che tale previsione non va intesa nel senso che essa sola *isolatamente presa* debba consentire di conseguire l'obiettivo, ma che ne agevoli il conseguimento. Detto altrimenti, le misure di conservazione adottate ai sensi dell'art.11 del regolamento del 2013 debbono risultare "opportune e necessarie...ai fini del conseguimento degli obiettivi ambientali perseguiti dall'art.13, paragrafo 4 della direttiva 2008/56, dall'articolo 4 della direttiva 2009/147 e dall'articolo 6 della direttiva 92/43".⁶⁸

⁶⁵ Cfr. la sentenza della Corte di Giustizia del 13 giugno 2018, *cit.*, par.60.

⁶⁶ *Ivi*, par. 37-45.

⁶⁷ Cfr. l'art. 7, par.2 del regolamento 1380/2013, *cit.*

⁶⁸ Cfr. le conclusioni dell'Avvocato Generale del 25 gennaio 2018, *cit.* par.47.

E' dunque questo il *perimetro* entro il quale ciascun Stato membro può adottare misure di adattamento alle specifiche norme delle direttive ambientali cui l'art.11 fa rinvio: queste, in sostanza, possono essere autonomamente adottate a livello statale solo se non incidono sugli interessi di pesca degli altri Stati membri.⁶⁹ Se, viceversa, uno Stato membro ritiene necessario – sempre ai fini dell'adattamento alle citate direttive ambientali – assumere misure capaci di incidere sugli interessi di pesca degli altri Stati, allora deve essere necessariamente coinvolta la Commissione cui è riconosciuto il potere di adottare, apposti atti delegati. Ma il potere della Commissione incrocia quello ora riconosciuto agli Stati, in cooperazione fra loro: questi possono infatti sollecitare la Commissione mediante presentazione di una raccomandazione comune, avente ad oggetto il contenuto delle misure, entro sei mesi dalla trasmissione delle informazioni e i dettagli tecnici del provvedimento richiesto.⁷⁰ Solo in presenza di una raccomandazione comune, la Commissione adotta le misure con un atto in delega, alla luce dei pareri scientifici entro tre mesi dal ricevimento della richiesta. Nel caso in cui gli Stati non concordino una raccomandazione comune o se questa non sia ritenuta dalla Commissione compatibile con gli obiettivi della politica comune della pesca – fatto comunque salvo il potere di quest'ultima di adottare misure d'urgenza – la decisione in ordine all'intervento ai fini ambientali spetta al legislatore dell'Unione, sulla base di una proposta che la Commissione può presentare a tal fine.

6. Gli esiti della collaborazione concertata degli Stati membri nell'adozione di misure di conservazione per i fini del rispetto delle direttive ambientali

Nella cornice normativa appena descritta sono già stati adottati, sulla base di raccomandazioni comuni degli Stati interessati, alcuni regolamenti delegati da parte della Commissione relativi alla gestione della pesca in talune aree nel Mare del Nord e nel Mar Baltico. La collaborazione concertata fra Danimarca, Germania e Svezia ha consentito, in particolare, l'elaborazione di misure di conservazione per la protezione dell'ambiente marino nelle aree del Kattegat e dello Skagerrak, situate nel Mare del Nord.

Nel primo caso, la procedura ha preso avvio dall'iniziativa della Danimarca che – sulla base della direttiva habitat - ha ritenuto necessaria l'adozione di specifiche misure di conservazione, nella zona del Kattegat. Poiché le misure erano destinate ad incidere anche sull'attività della pesca di altri Stati membri, la Danimarca ha coinvolto tali Stati, fornendo loro tutte le informazioni relative alla misura proposta e le prove scientifiche richieste. Previa consultazione del Consiglio consultivo per il Mare del Nord, gli Stati

⁶⁹ Cfr. la sentenza della Corte del 13 giugno, *cit.* par. 52.

⁷⁰ Nell'ipotesi considerata, lo Stato membro che “prende l'iniziativa” deve fornire alla Commissione e agli altri Stati membri aventi un interesse di gestione diretto, le informazioni pertinenti sulle misure richieste, “ivi comprese le motivazioni, le prove scientifiche e i dettagli relativi all'attuazione pratica e all'esecuzione” (art. 11, parr. 2 ss., regolamento 1380/2013, *cit.*).

coinvolti hanno quindi trasmesso due raccomandazioni comuni, relative a provvedimenti destinati a tutelare, da un lato, le strutture a scogliera in siti danesi del Kattegat e, dall'altro, siti nel Mar Baltico. Le misure proposte, poi recepite dalla Commissione con proprio regolamento, comprendevano un divieto di attività di pesca con determinati attrezzi nelle zone di scogliera, nonché un divieto di tutte le attività di pesca nelle zone in cui si trovano scogliere che emettono gas.

Dopo l'adozione di questo regolamento, la Svezia ha ritenuto a sua volta necessario adottare misure di conservazione in determinate zone marine del Mare del Nord, poste sotto la sua giurisdizione. Sulla base della concertazione con Danimarca e Germania, gli Stati interessati hanno presentato alla Commissione una raccomandazione comune per la tutela delle scogliere e della fauna nella regione svedese dello Skagerrak (in particolare nella zona di Bratten).

Ai divieti di pesca raccomandati, il regolamento delegato adottato dalla Commissione aggiunge la previsione secondo cui tutti i pescherecci in transito sono tenuti ad utilizzare il sistema di identificazione automatica per i fini del controllo del rispetto del regolamento.⁷¹ Al fine di rafforzare i controlli sul rispetto dei divieti di pesca, sono state inoltre successivamente apportate dalla Commissione modifiche al precedente regolamento volte a rafforzare i controlli.⁷² Si è comunque trattato di un intervento su iniziativa concertata degli Stati membri interessati e con l'apporto determinante del Comitato scientifico, tecnico ed economico della pesca che ha proposto l'estensione delle zone del divieto di pesca per assicurare l'effettiva conservazione del territorio marino.⁷³

Infine, per quanto riguarda il Mar Baltico, va dato conto del regolamento delegato della Commissione con il quale sono state introdotte misure di salvaguardia a tutela di siti danesi.⁷⁴ Anch'esso è stato adottato sulla base di una raccomandazione comune "sollecitata" dalla Danimarca. La disciplina adottata dalla Commissione prevede sia divieti di pesca che divieti di utilizzo di attrezzi di fondo, al fine di proteggere la fauna e le strutture a scogliera di tre siti protetti. Le misure di conservazione proposte dalla Danimarca

⁷¹ Cfr. il regolamento delegato (UE) 2017/118, della Commissione, del 5 settembre 2016, che stabilisce misure di conservazione nel settore della pesca per la protezione dell'ambiente marino nel Mare del Nord (*GU Serie L 19 del 25 gennaio 2017*).

⁷² Cfr. il regolamento delegato (UE) 2017/1180, della Commissione, del 24 febbraio 2017 recante modifica del regolamento delegato (UE) n. 2017/118 che stabilisce misure di conservazione nel settore della pesca per la protezione dell'ambiente marino nel Mare del Nord, (*GU Serie L 171 del 4 luglio 2017*).

⁷³ Con riguardo all'apporto del CSTEP, va dato conto che nel parere reso in vista dell'adozione del regolamento delegato, il Comitato, pur sottolineando il notevole passo avanti per ridurre al minimo le conseguenze negative delle attività di pesca sugli habitat delle scogliere, osserva tuttavia che sarebbero necessarie ulteriori misure per garantire la protezione delle focene, delle foche grigie, dei banchi di sabbia, delle distese fangose, delle lagune e di varie specie di uccelli (cfr. la relazione della Commissione alla proposta di regolamento della Commissione, punto 2).

⁷⁴ Cfr. il regolamento delegato (UE) 2017/117, della Commissione, del 5 settembre 2016, che stabilisce misure di conservazione nel settore della pesca della pesca per la protezione dell'ambiente marino nel Mar Baltico (*GU Serie L 19 del 25 gennaio 2017*).

– vale la pena di sottolinearlo - erano in realtà destinate ad avere un impatto limitato - se non nullo – sull’attività dei pescherecci svedesi e danesi. Dall’analisi dei dati forniti emergeva infatti che le attività di pesca, pur consentite, non erano di fatto praticate nelle zone per le quali si prevedeva l’adozione di misure di conservazione: nondimeno, queste venivano ritenute opportune a prevenire l’eventualità che “i pescatori modificassero i propri modelli di pesca”⁷⁵, considerato che in mancanza di un divieto di accesso per l’esercizio della pesca all’interno di tali aree i pescherecci avrebbero potuto tornare ad esercitare l’attività alieutica nella zona marina ora tutelata da specifiche misure di conservazione.

7. Conclusioni

L’inevitabile interazione fra politica della pesca e politica in materia ambientale richiede uno sforzo di coerenza che coinvolge non solo l’Unione europea, ma anche gli Stati membri.

Sotto un primo profilo, rileva infatti l’obbligo per le Istituzioni di assicurare - nel rispetto del principio di coerenza posto in termini generali dall’art.7 del TFUE – il necessario coordinamento fra misure di gestione delle risorse della pesca e la conservazione degli ecosistemi marini. A ben vedere, la progressiva e crescente valorizzazione dell’integrazione ambientale nella determinazione delle misure di conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca risponde all’esigenza di assicurarne la coerenza con la politica ambientale dell’Unione. In questa dimensione, misure di conservazione adottate nel quadro della politica della pesca che non si limitano ad operare per i fini della gestione delle specie sfruttabili commercialmente, ma anche per salvaguardare la conservazione dell’ambiente marino e del suo ecosistema evitandone il degrado, consentono il coordinamento che il rispetto del principio di coerenza per l’appunto richiede.

Tale prospettiva trova, del resto, riconoscimento nella giurisprudenza della Corte di Giustizia. Chiamata a pronunciarsi sulla legittimità di misure di conservazione delle risorse adottate sul fondamento della politica comune della pesca, la Corte ha ritenuto che l’accento ambientale che le caratterizza non necessariamente infici la scelta della base normativa utilizzata. Si tratta di un orientamento che rafforza la coerenza fra politiche e azioni dell’Unione, salvaguardando al contempo l’autonomia dei settori di competenza coinvolti: se d’integrazione si tratta, la linea di confine fra due materie – pesca e ambiente – che si reggono su fondamenti normativi che assegnano all’Unione competenze di diversa natura è pur sempre individuata – nella lettura della Corte - alla luce della componente predominante del singolo atto.

⁷⁵ Cfr. la relazione della Commissione sulla proposta di regolamento delegato, punto 1 e, insieme, il parere reso dal CSTEP secondo cui (*ivi*, punto 3) “gli obiettivi di conservazione nelle zone specifiche indicate nella raccomandazione comune non possono essere pienamente conseguiti senza opportune misure atte a evitare l’attività di pesca in dette zone”. Anche per tali aree il Comitato mette in luce la necessità di adottare ulteriori misure a tutela della fauna.



Del resto, l'esigenza d'integrazione ambientale s'impone per i fini del rispetto della normativa in materia ambientale che l'Unione ha nel tempo adottato – in particolare le direttive strategia marina, habitat e uccelli selvatici – che incrocia, per i suoi contenuti, la gestione delle attività di pesca nelle aree protette e negli spazi marini che ricadono nell'ambito di applicazione della strategia marina. Specialmente sotto questo profilo, il rispetto del principio di coerenza richiede alle Istituzioni il necessario coordinamento fra disciplina ambientale e gestione delle risorse marine nel quadro della politica comune della pesca, al fine di assicurare che la regolamentazione via via adottata in questo settore non pregiudichi gli obiettivi da raggiungere nel quadro delle citate direttive.

Quanto, infine, al secondo profilo – vale a dire il ruolo degli Stati membri nell'assicurare la coerenza fra politica della pesca e ambiente – l'intreccio fra la gestione delle risorse di competenza esclusiva dell'Unione e gli obblighi di adattamento imposti agli Stati da specifiche previsioni delle citate direttive ambientali ha reso necessaria la previsione di un meccanismo di raccordo. All'esigenza indicata offre ora risposta la speciale procedura introdotta dal regolamento base sulla politica comune della pesca. L'adozione di misure di conservazione delle risorse biologiche del mare non si affida dunque solo ad atti delle Istituzioni, come è tipico in una materia di competenza esclusiva. Ampio spazio è infatti assegnato – sotto il profilo delle misure di adattamento agli obblighi posti da specifiche previsioni contenute nelle direttive strategia marina, habitat e uccelli selvatici - oltre che a misure nazionali, anche ad atti delegati della Commissione, ma corrispondenti nei contenuti a pertinenti *raccomandazioni comuni* elaborate dagli Stati membri.