



*Ministero delle politiche agricole  
alimentari e forestali*

DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE COMPETITIVE, DELLA QUALITÀ  
AGROALIMENTARE, IPPICHE E DELLA PESCA  
DIREZIONE GENERALE DELLA PESCA MARITTIMA  
E DELL'ACQUACOLTURA

**Annesso alla relazione per l'audizione del Direttore generale della pesca marittima e dell'acquacoltura (Mipaaf) Riccardo Rigillo presso la Commissione Agricoltura del Senato della Repubblica in relazione all'esame del disegno di legge n. AS 2300 (interventi per il settore ittico).  
Videoconferenza - 13 ottobre 2021.**

**Quadro sugli obiettivi, sui soggetti e sulla modalità di adozione delle norme che disciplinano il settore della pesca del tonno rosso.**

Come noto, l'interesse pubblico sotteso alla politica della pesca è garantire la sostenibilità di lungo periodo dell'attività di pesca attraverso uno sfruttamento sostenibile delle risorse. A tal fine, in linea con le norme internazionali ed europee, è stato introdotto un approccio alla gestione della pesca basato sugli ecosistemi e sui loro equilibri. Sono state introdotte misure che disciplinano l'accesso alle risorse, quali la limitazione delle catture, il contenimento dello sforzo di pesca, l'adozione di misure tecniche di contenimento, l'avvio di piani pluriennali di ricostruzione degli stock, l'adozione di piani pluriennali di mantenimento degli stock.

In tale quadro, assume particolare rilievo la pesca del tonno rosso, unica specie del Mediterraneo oggetto di assegnazione di quote di cattura.

Proprio in ragione del fatto che il tonno rosso è una specie altamente migratoria, la tutela deve necessariamente avvenire nell'ambito della cooperazione internazionale. Sia gli stock occidentali che quelli orientali dell'Atlantico sono gestiti dalla Commissione internazionale per la conservazione dei tonnidi dell'Atlantico (ICCAT), un'organizzazione inter-governativa, in seno alla quale gli Stati membri dell'Unione Europea sono rappresentati dalla Commissione Europea, a partire dal 14 novembre 1997. Il Comitato permanente per la ricerca e le statistiche (SCRS) dell'ICCAT elabora le valutazioni scientifiche su cui si fondano le decisioni sulla gestione delle risorse ittiche adottate dalla Commissione. Il suddetto Comitato elabora le valutazioni biologiche di competenza sulla base dei dati generalmente forniti dal settore stesso, quali le dichiarazioni relative allo sforzo di pesca ed i dati sulle catture classificati per data, zona e sistema di pesca.

Le raccomandazioni adottate dall'ICCAT per la gestione e la conservazione delle risorse, nel corso delle riunioni annuali, sono vincolanti per le Parti contraenti che non sollevano obiezioni entro sei mesi dalla notifica. Tra le altre, assumono particolare rilievo le raccomandazioni che fissano in modo vincolante i totali ammissibili di cattura (TAC) per un determinato anno. I TAC si suddividono in quote che vengono attribuite alle varie Parti contraenti.

Per quanto concerne i TAC inerenti la specie tonno rosso assegnati all'Italia, la quota è attribuita dall'ICCAT all'Unione Europea che procede a ripartire la stessa tra gli Stati membri con un regolamento del Consiglio adottato annualmente.

Con proprio decreto, quindi, l'Amministrazione provvede:

- all'ulteriore ripartizione del contingente di cattura, come assegnato dall'Unione Europea, tra i vari sistemi di pesca professionali autorizzati ("circuizione", "palangaro" e "tonnara fissa");
- all'assegnazione di una quota alla pesca sportiva e/o ricreativa;
- alla costituzione di una c.d. quota "non divisa", a copertura di eventuali eccessi di pesca da parte dei citati sistemi di pesca professionali, ovvero delle c.d. catture accessorie e di quelle oggetto di sequestro;
- alla determinazione degli operatori autorizzati per ciascuno dei suddetti sistemi, nonché, ove previsto, delle rispettive quote individuali di cattura.

Le percentuali di allocazione sono definite in modo tale da assicurare migliori prospettive di redditività economica, anche a tutela dell'occupazione.

Le predette determinazioni vengono, altresì, trasfuse in un apposito Piano Annuale di Pesca che, ai sensi del vigente Reg. CE n. 302/2009 e s.m.i., che è sottoposto al vaglio della Commissione Europea, affinché questa ne valuti la piena conformità ai parametri tecnici ed economici stabiliti a livello internazionale.

Va evidenziato che, a decorrere dalla stagione 2010, fino alla stagione 2017, è stato introdotto, a livello internazionale ed europeo, anche il sistema di *congelamento* della capacità di pesca, tale per cui la composizione quantitativa delle flotte interessate non poteva essere assolutamente incrementata (né in termini numerici, né in termini di stazza lorda complessiva) da un'annualità all'altra.

Dal 2018, ai sensi della raccomandazione ICCAT e della normativa europea, è stata introdotta la possibilità di incrementare sia la flotta delle circuizioni che dei palangari autorizzate, arrivando all'annualità 2020 e 2021 con 21 imbarcazioni a circuizione e 40 a palangari.

Al riguardo, si rammenta la significativa e grave responsabilità dello Stato, che al fine di non incorrere nelle misure previste dal Reg. CE n. 1224/2009 (quali la chiusura delle attività di pesca, la sospensione e soppressione degli aiuti finanziari di cui alle vigenti normative europee di settore, la detrazione dal contingente futuro dello Stato membro che ha superato i contingenti ad esso assegnati ovvero abbia violato le norme in materia di stock soggetti a piani pluriennali), deve assicurare una gestione del TAC secondo un approccio precauzionale, evitando nel modo più assoluto che si possano verificare ipotesi di superamento della quota attribuita all'Unione Europea.

### **La campagna di pesca 2015: il D.M. 17 aprile 2015. (triennio 2015-2017)**

Per quanto attiene la campagna di pesca 2015, va, anzitutto, rilevato che, al termine dei lavori della 19<sup>a</sup> Sessione Speciale dell'ICCAT (Genova - novembre 2014), le Parti contraenti hanno adottato la nuova Raccomandazione n. 14-04 che, nel modificare parzialmente la precedente Racc. ICCAT n. 13-07, ha stabilito i seguenti elementi cardine.

- Paragrafo 5: viene introdotto un nuovo piano pluriennale per la gestione e conservazione della specie tonno rosso, che prevede, invero, l'incremento progressivo del TAC distribuito nell'arco del triennio 2015-2017. Rimangono, in ogni caso, inalterate le percentuali di detto TAC rispettivamente spettanti a ciascuna Parte contraente (compresa l'Unione Europea). Fatta salva la corrente campagna di pesca, il paragrafo in questione, per le successive annualità 2016-2017, contempla, in ogni caso, la c.d. "clausola di

salvaguardia”, tale per cui i suddetti incrementi sono sempre soggetti a revisione annuale da parte del Comitato permanente per la ricerca e le statistiche (SCRS) dell'ICCAT.

- Paragrafo 37: viene integralmente confermato il richiamato sistema di *congelamento* della capacità di pesca, tale per cui le Parti contraenti (e, quindi, l'Unione Europea) sono obbligate a limitare la composizione quantitativa delle proprie flotte autorizzate alla pesca del tonno rosso, rispetto al numero di operatori abilitati tra il 1° gennaio 2007 ed il 1° luglio 2008. Detto limite numerico, ai sensi del successivo paragrafo 45, risulta ancor più stringente per il settore della “circuizione”, nella misura in cui, a valere sull'intero triennio 2015-2017, le Parti contraenti non possono autorizzare un numero di “circuizioni” superiore a quello del 2013 e/o 2014.

Con il Regolamento UE n. 2015/104, l'Unione Europea ha integralmente recepito le suddette disposizioni internazionali, procedendo alla ripartizione tra gli Stati membri interessati del contingente di cattura del tonno rosso, per la campagna 2015, così come, a sua volta, attribuitole quale Parte contraente dell'ICCAT, in ossequio al richiamato paragrafo 5 della Racc. ICCAT n. 14-04. Anche detta distribuzione, a livello europeo, è stata operata sulla base di consolidate percentuali storicamente attribuite a ciascuno dei suddetti Stati membri.

È di tutta evidenza, quindi, che, tanto a livello ICCAT, quanto a livello europeo, la richiamata ripartizione del TAC avviene in virtù di consolidati e storici schemi di ripartizione, tali per cui, pur in presenza di variazioni (in aumento e/o diminuzione) del medesimo, le percentuali proporzionalmente spettanti alle Parti contraenti dell'ICCAT e, di conseguenza, agli Stati membri interessati restano sostanzialmente immutate. Detto sistema consolidato, garantisce, infatti, che, in presenza di un incremento del TAC, pur rimanendo invariata la percentuale storica di assegnazione, il valore assoluto del contingente attribuito a ciascuna di dette Parti contraenti e detti Stati membri aumenta in misura proporzionalmente lineare ed adeguata. Ovviamente, in caso di significative riduzioni del TAC, rimane, comunque, salva la facoltà per gli Stati membri di variare i criteri di distribuzione interna del proprio contingente di cattura, al fine di assicurare il pieno rispetto dei parametri di redditività e sostenibilità economica come stabiliti in sede sovranazionale. Fattispecie questa che è stata applicata in Italia, a partire dal 2011, in conseguenza della rilevante riduzione del TAC (oltre il 40%) operata dall'ICCAT nel precedente biennio 2009-2010.

Unitamente al recepimento del nuovo piano pluriennale dell'ICCAT ed alla conseguente assegnazione del contingente di cattura spettante all'Italia per il 2015, il citato Reg. UE n. 2015/104, ha, altresì, ribadito l'assoluta invarianza, rispetto alle precedenti annualità, della consistenza numerica delle singole flotte autorizzate, confermando, in particolare, un massimo di 12 unità autorizzabili per il sistema “circuizione”, un massimo di 30 unità autorizzabili per il sistema “palangaro” ed un massimo di 6 operatori autorizzabili per il sistema “tonnara fissa”.

In assoluta conformità al sopra descritto contesto normativo internazionale ed europeo, debitamente ed integralmente richiamato nelle premesse e nel dispositivo del D.M. 17 aprile 2015 (Allegato 1), l'Amministrazione, con il medesimo provvedimento, preso atto del suddetto incremento stabilito in sede ICCAT (tale da non richiedere una revisione dei criteri di ripartizione), nel distribuire il contingente di cattura, per la campagna di pesca 2015 (e per le successive annualità 2016-2017), ha inteso confermare, ricorrendone i presupposti, lo schema di ripartizione percentuale (lineare) tra sistemi di pesca autorizzati, come gradualmente consolidatosi a partire dall'annualità 2011 e sulla cui legittimità, logicità e proporzionalità, la Giustizia Amministrativa si è sempre pronunciata, in maniera assolutamente favorevole all'Amministrazione (cfr. **TAR Lazio: Sentenze n. 4515/2013 e n. 4516/2013**, con le quali è stato precisato che l'esercizio del potere discrezionale dello Stato di suddividere le quote di cattura tra i diversi sistemi di pesca – che, sottolinea l'Organo giudicante, avviene in modo sostanzialmente proporzionale alle relative quote di mercato, ai fini della sostenibilità economica e della redditività delle imprese – “*appare logico, proporzionale e scevro da vizi di legittimità*”. – **Sentenza n. 9499/2015**: “*In definitiva, il modus procedendi dell'amministrazione, in assenza di un principio ritraibile dagli ordinamenti internazionale, comunitario o nazionale vigenti al momento dell'adozione dell'atto, che favorisca il sistema di*

*cattura della tonnara fissa rispetto alla circuizione ed al palangaro, appare logico, proporzionale e scevro dai vizi di legittimità prospettati al primo motivo di ricorso e al primo dei motivi aggiunti.”)*

Come sopra accennato, nelle premesse al D.M. 17 aprile 2015, sono dettagliatamente descritte le ragioni per cui la quota nazionale è stata distribuita secondo il richiamato schema di ripartizione percentuale (lineare):

*“Considerata la necessità di mantenere inalterato il principio di stabilità relativa, come originato dal citato decreto ministeriale 27 luglio 2000 e storicamente consolidatosi, nonché di garantire, nel lungo periodo, certezza alle imprese di pesca interessate;*

*Considerato che, in ragione dei richiamati aumenti del contingente nazionale di cattura, è possibile determinare, con decorrenza dalla campagna 2015, il mantenimento dei medesimi coefficienti di allocazione del citato contingente, fatti, salvi, in ogni caso, i parametri di redditività e sostenibilità economica, così come individuati dal Comitato scientifico dell'ICCAT, nonché la clausola di salvaguardia di cui al paragrafo 5 e seguenti della citata raccomandazione ICCAT n. 14-04;*

*Considerata, altresì, la necessità, di incrementare, il contingente indiviso (UNCL), per le sole annualità 2015 e 2016, in misura proporzionalmente maggiore e, comunque, tale da garantire il rispetto dei richiamati coefficienti di allocazione, onde assicurare, in ossequio alla vigente normativa internazionale ed europea, un'ancor più adeguata copertura dei quantitativi di tonno rosso oggetto di eventuali catture accessorie (by-catch), .....omissis.....;*

*Considerato, pertanto, che, in virtù del nuovo piano pluriennale di cui al richiamato paragrafo 5 della citata raccomandazione ICCAT n. 14-04, è possibile procedere, sulla base di un valore medio triennale, alla ripartizione del contingente nazionale di cattura, come formalmente riconosciuto all'Italia, per l'annualità 2015, dal citato regolamento (UE) n. 2015/104, nonché dei contingenti determinabili in funzione dei predetti incrementi già fissati, in sede ICCAT, per le successive annualità 2016 e 2017;*

*Considerato, in ossequio al combinato disposto dell'art. 22 del citato regolamento (UE) n. 2015/104 e del paragrafo 11 della citata raccomandazione ICCAT n. 14-04, di dover assegnare, nell'arco del triennio 2015-2017, un specifico contingente anche per gli scopi della pesca sportiva e/o ricreativa;”*

Così come gli imprescindibili ed inderogabili elementi di diritto necessari all'individuazione degli operatori autorizzati alla pesca del tonno rosso, per l'annualità 2015:

*“Visto il regolamento (UE) n. 500/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2012, recante modifica al regolamento (CE) n. 302/2009 concernente un piano pluriennale di ricostituzione del tonno rosso nell'Atlantico orientale e nel Mediterraneo;*

*Visto il regolamento (UE) n. 2015/104 del Consiglio del 19 gennaio 2015, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea L 22/1 del 28 gennaio 2015, con il quale è stato ripartito, tra le flotte degli Stati membri, il Totale ammissibile di cattura (TAC) del tonno rosso assegnato all'Unione europea, per l'annualità 2015, riconoscendo all'Italia una quota nazionale pari a 2.302,80 tonnellate, nonché un numero massimo di: dodici imbarcazioni da autorizzare per la pesca con il sistema «circuizione (PS)», trenta imbarcazioni da autorizzare per la pesca con il sistema «palangaro (LL)» e di sei impianti da autorizzare per la pesca con il sistema «tonnara fissa (TRAP)»;*

*Considerato che, ai sensi del paragrafo 45 della citata raccomandazione ICCAT n. 14-04, le parti contraenti sono obbligate, per l'intero periodo 2015-2017, a limitare il numero massimo di operatori da autorizzare nell'ambito del sistema «circuizione (PS)», alla consistenza numerica come fissata nel precedente biennio 2013-2014;*

*Ritenuto, pertanto, di dover, necessariamente, determinare, per la campagna 2015, la composizione qualitativa e quantitativa della flotta nazionale autorizzata alla pesca del tonno rosso con il sistema «circuizione (PS)» sulla base dei parametri e delle limitazioni adottati nelle precedenti annualità 2013 e 2014;*

*Ritenuto necessario determinare, anche per la campagna di pesca 2015, il numero delle tonnare fisse autorizzate in conformità ai medesimi criteri adottati, nel corso delle precedenti annualità 2012, 2013 e 2014;”*

Relativamente allo schema di ripartizione del contingente nazionale di cattura del tonno rosso, occorre fornire una breve descrizione del processo storico che ne ha determinato l'attuale configurazione. A seguito della riduzione del TAC (oltre il 40%) operata dall'ICCAT nel biennio 2009-2010, l'Amministrazione, allo scopo di garantire adeguati livelli di redditività e sostenibilità economica a tutti i settori interessati, ha dovuto necessariamente operare una rivisitazione dello schema nazionale di ripartizione. A partire dal 2011, infatti, la percentuale di assegnazione riconosciuta al sistema “palangaro” ha subito un rilevante incremento, portandosi dal 7% del 2009 al 12% del 2011, fino al picco raggiunto nel 2014 di oltre il 13,5% (sostanzialmente confermato per il triennio 2015-2017). Di contro, nel quinquennio considerato (2011-2014), la percentuale riconosciuta al sistema “circuizione” si è consolidata sull'attuale valore di circa il 74,4% (con una diminuzione di circa 10 punti percentuali rispetto a quella registrata fino al 2009: circa l'85%). Nel confermare dette percentuali, il provvedimento ha indubbiamente operato una ripartizione equa e perequata del contingente assegnato all'Italia, assicurando, a partire dal 2015, un incremento proporzionale tanto al sistema “circuizione”, quanto al sistema “palangaro”. La circostanza per cui al sistema “circuizione” venga storicamente attribuito un plafond maggiore trova ragion d'essere nelle pedissequa e tassativa applicazione dei criteri di calcolo stabiliti in sede ICCAT, sulla cui legittimità si è favorevolmente espresso il **Consiglio di Stato** con il **parere n. 5450/2012**, reso nell'ambito di un ricorso straordinario al Presidente della Repubblica: *“La PA nella determinazione dei criteri attribuiti alle quote di risorsa riconosciute alle specifiche categorie di operatori ed alla singole imbarcazioni, si sia conformata ai dettami comunitari ed internazionali, posto che il calcolo delle medesime tiene conto del calcolo previsto dall'ICCAT .....omissis.....Ebbene, sulla base delle evidenze statistiche della cattura del tonno rosso, secondo le quali la quantità di tonno rosso pescata con il sistema circuizione è nettamente maggiore di quella pescata con il sistema palangari, l'Amministrazione ha ragionevolmente operato nell'intento di perseguire il primario interesse pubblico di garantire la continuità della pesca di tale specie ittica che sia anche economicamente redditizia, stante gli obblighi internazionali e comunitari.”*

Anche la consistenza quantitativa/qualitativa delle flotte nazionali autorizzate alla pesca del tonno rosso (in particolare, con i sistemi “circuizione” e “palangaro”) è il frutto di una serie di variazioni che, a partire dal 2001 e fino al 2011, sono periodicamente intervenute in tale settore produttivo. Dette variazioni (tutte in senso riduttivo) sono la diretta conseguenza sia di normative interne (nel solo 2001, la flotta tonniere dei “palangari” si è ridotta da 188 a 64 unità autorizzate, a seguito della demolizione volontaria cui hanno aderito altrettanti operatori del settore), sia delle sopra citate normative internazionali ed europee (il richiamato sistema di *congelamento* della capacità di pesca, di cui all'art. 5 del Reg. CE n. 302/2009 e s.m.i. – debitamente rinnovato al paragrafo 37 della Racc. ICCAT n. 14-04 – unitamente alla suddetta riduzione del TAC – oltre il 40% – operata dall'ICCAT nel biennio 2009-2010, hanno inciso profondamente sulla struttura di dette flotte, con particolare riguardo al sistema “circuizione” che dalle circa 50 unità autorizzate nel 2009 è passato alle 12 attuali)

La legittima ed inevitabile (in quanto previsto dall'ordinamento internazionale ed europeo) implementazione, a livello nazionale, di detto sistema di *congelamento* della capacità di pesca è stata anch'essa ampiamente cristallizzata e consolidata nelle opportune sedi giurisdizionali (cfr. *ex multis* **Consiglio di Stato – Parere n. 1199/2013**: *“Va, infatti, rammentato che il legislatore comunitario, all'articolo 5 del Reg. (CE) n. 302/2009, già in precedenza richiamato, ha prescritto che il numero e la corrispondente stazza lorda totale delle navi da pesca battenti bandiera di uno*

*Stato membro autorizzate a pescare, detenere a bordo, trasbordare, trasportare o sbarcare tonno rosso, è limitato al numero e alla corrispondente stazza lorda totale di navi da pesca battenti bandiera di tale Stato membro che hanno pescato, detenuto a bordo, trasbordato, trasportato o sbarcato tonno rosso nel periodo compreso fra il 1° gennaio 2007 e il 1° luglio 2008. Tale limite si applica alle navi da cattura per tipo di attrezzatura e alle altre navi da pesca per tipo di nave. Pertanto, come correttamente segnalato dall'Amministrazione, fermo restando il numero massimo e la capacità totale espressa in stazza lorda dei pescherecci italiani (e degli altri Stati membri) che possono essere autorizzati a pescare tonno rosso nel Mediterraneo, fissati dal regolamento n. 57/2011, il legittimo esercizio dell'attività di pesca, per la campagna 2011, è subordinato all'ottenimento dell'autorizzazione nazionale rilasciata nel periodo 2007- 2008. Nel caso di specie, l'imbarcazione di proprietà del ricorrente non ha partecipato alla campagna di pesca del tonno rosso per gli anni 2007- 2008, né è stata iscritta presso l'apposito elenco istituito, a livello nazionale (art. 1, comma 2 del D.M. 23.4.2001), ai sensi dell'art. 3, comma 1, del D.M. 27.7.2000, che testualmente recita: "1. L'esercizio della pesca del tonno con i "palangari" è consentito alle navi iscritte in un apposito elenco tenuto presso la direzione generale della pesca e dell'acquacoltura". Conferente risulta, così, l'assunto dell'Amministrazione allorché osserva che il numero massimo di 30 navi che, secondo il regolamento comunitario n. 57/2011, può essere autorizzato per il 2011 alla pesca del tonno rosso con il sistema "palangari", non può che essere individuato tra le imbarcazioni autorizzate nel 2010, non mancando il rispetto in tal senso dei principi costituzionali invocati dal ricorrente a sostegno della propria pretesa.")*

Dal quanto sopra esposto, emerge la scarsa discrezionalità che l'Amministrazione può esercitare nella gestione delle quote di tonno rosso, in considerazione del fatto che la disciplina della materia è un dato esogeno derivante, in larga misura, dalla normativa sovranazionale. Infatti, risulta di tutta evidenza che la natura giuridica dei provvedimenti (ivi compreso il D.M. 17 aprile 2015) con cui l'Amministrazione ne determina le modalità attuative a livello nazionale, è meramente amministrativa, come, peraltro, ampiamente suffragato dalla **Corte Costituzionale** (cfr. **Sentenza n. 9/2013**: "Come risulta evidente dalla ricostruzione del quadro normativo internazionale ed europeo riguardante la conservazione dei tonnididi, le modalità attuative a livello nazionale sono di natura meramente amministrativa e la discrezionalità dei relativi provvedimenti incontra limiti soltanto nelle specifiche prescrizioni contenute nella disciplina sovranazionale.") e dal **TAR Lazio** (cfr. **Sentenza n. 11005/2015**: "I primi due motivi di gravame, congiuntamente proposti dai ricorrenti - riguardanti la denunciata illegittimità dei decreti direttoriali impugnati per aver reso pubblico il D.M. n. 4934 del 2014, recante i criteri di ripartizione del contingente di cattura del tonno rosso,.....omissis.....non sono condivisibili.....omissis.....e comunque per tali decreti, attesa la loro natura non normativa, trattandosi di atti amministrativi esecutori,.....omissis..... Parimenti infondato è il successivo terzo motivo riguardo la dedotta illegittimità del D.M. n. 4934 dell'8 maggio 2014.....omissis.....trattandosi invece di un atto amministrativo non avente natura normativa (regolamentare),.....omissis.....").

D'altronde, vale la pena rammentare che, a norma dell'art. 3, par. 1 lett. d), del T.F.U.E, la conservazione delle risorse biologiche del mare, nel quadro della politica comune della pesca, rientra tra i settori di esclusiva competenza normativa dell'Unione che, attraverso le proprie Istituzioni, verifica la piena conformità dell'operato posto in essere dagli Stati membri. In tal senso, va rilevato che il D.M. 17 aprile 2015 risulta assolutamente in linea con le richiamate disposizioni internazionali ed europee, atteso che, con nota n. 1575 del 29 gennaio 2015 (Allegato 2), l'Amministrazione, proprio in ossequio a dette disposizioni sovranazionali, ha provveduto ad inoltrare alla Commissione Europea i previsti Piani Annuali (2015) di Pesca e di Capacità, debitamente redatti secondo i sopra descritti criteri e parametri. La medesima Commissione Europea, non sollevando alcuna obiezione ai suddetti Piani, ne ha sostanzialmente approvato i contenuti, certificandone, quindi, la piena conformità al pertinente quadro giuridico (internazionale ed europeo) di riferimento. Di detta rilevante circostanza ne viene dato debito riscontro nelle premesse all'impugnato D.M. 17 aprile 2015.

## D.M. 17 aprile 2015: il principio di libera concorrenza.

Come già ampiamente descritto in precedenza, il D.M. 17 aprile 2015 (tanto nelle premesse, quanto nel dispositivo) indica, puntualmente e debitamente, tutti gli atti e i presupposti, di natura giuridica e/o fattuale, in virtù dei quali, l'Amministrazione ha inteso procedere all'individuazione, per la sola campagna 2015, degli operatori autorizzati alla cattura del tonno rosso, nell'ambito dei diversi sistemi di pesca.

Con particolare riguardo al sistema "circuizione", la determinazione degli operatori autorizzati trova la sua ragione d'essere (giuridica e fattuale) nelle limitazioni di consistenza numerica prevista dalla richiamata normativa ICCAT (paragrafo 45 della Racc. ICCAT n. 14-04) ed UE (combinato disposto dell'art. 5 del Reg. CE n. 302/2009 e s.m.i. e dell'art. 21 del Reg. UE n. 2015/104), come, peraltro riconosciuto dal **TAR Lazio** (cfr. **Ordinanza n. 2189/2015**: "*Considerato che, ad un sommario esame proprio della presente fase, non ricorrono i presupposti per concedere la richiesta misura cautelare; Rilevato, in particolare, che la limitazione a 12 delle unità autorizzate alla pesca del tonno rosso nel 2015 appare conforme alla previsione della disposizione internazionale di cui alla Racc. ICCAT n.14-04 (par. 45) nonché dalle limitazioni di capacità, per i settori di pesca, di cui all'art.5 del Reg. CE n.302/2009 e succ. mod. e dell'art. 21 del Reg. UE n.2015/104, recante l'assegnazione del contingente nazionale di cattura all'Italia, a valere sulla corrente annualità 2015; Ritenuto che, allo stato, nella contrapposizione degli interessi in rilievo – alla luce anche della libera scelta gestionale effettuata dai ricorrenti in relazione alla cessione della quota tonno rosso e alla conseguente non partecipazione degli stessi alle campagne di pesca del tonno rosso da più di cinque anni, autorizzati però alla pesca di altre specie ittiche – appare recessivo quello dei ricorrenti tenuto conto anche della circostanza che l'Unione Europea non ha sollevato rilievi riguardo i piani annuali di pesca del tonno rosso (comprensivi degli elenchi recanti la denominazione specifica delle 12 imbarcazioni a circuizione ammesse alle ultime campagne di pesca), come elaborati dall'Italia ai sensi dei vigenti regolamenti comunitari;*").

Relativamente al sistema "palangaro", la determinazione degli operatori autorizzati trova la sua ragione d'essere (giuridica e fattuale) nei seguenti richiami normativi:

- D.M. 27 luglio 2000 (Allegato 3): con tale provvedimento l'Amministrazione fissava, in via originaria, i criteri per la ripartizione del contingente nazionale di cattura del tonno rosso, nonché i requisiti per l'individuazione degli operatori da autorizzare nell'ambito di ciascun settore interessato. In particolare, all'art. 3, comma 1, veniva stabilito che: "*L'esercizio della pesca del tonno con i palangari è consentito alle navi iscritte in un apposito elenco tenuto presso la direzione generale della pesca e dell'acquacoltura.*"
- Reg. CE n. 302/2009 e s.m.i. (Reg. UE n. 500/2012): viene implementato nell'ordinamento europeo, il citato sistema di *congelamento* delle flotte tonniere di cui alle previgenti Raccomandazioni ICCAT n. 08-05 (par. 42) e n. 10-04 (par. 43) e, come in precedenza ampiamente argomentato, puntualmente confermato dal paragrafo 37 della Racc. ICCAT n. 14-04. Quindi, a partire dall'annualità 2009, unitamente alla condizione originaria di cui al citato art. 3, comma 1, del D.M. 27 luglio 2000, si aggiunge quella di cui al più volte citato art. 5, par. 2, del Reg. CE n. 302/2009 e s.m.i., vale a dire l'iscrizione negli elenchi degli operatori autorizzati alla pesca del tonno rosso nel il periodo compreso tra il 1° luglio 2007 ed il 1° luglio 2008.
- Racc. ICCAT n. 14-04: da quanto sopra argomentato, emerge il carattere *precauzionale* che sottende la norma internazionale che, se, da un lato, riconosce, sulla base delle più recenti evidenze scientifiche, la possibilità di un moderato e progressivo incremento del TAC (cfr. premesse alla Raccomandazione: "*FURTHER NOTING that annual increases of 20% of the TAC over three years would correspond to a moderate and gradual increase of the catch level to the most precautionary MSY estimate of the SCRS;*"), dall'altro, intende mantenere sostanzialmente inalterato il rapporto tra possibilità di pesca e capacità di pesca, onde evitare che i benefici (in termini di conservazione e ricostituzione della risorsa tonno rosso) derivanti dai più stringenti piani pluriennali applicati nel precedente quinquennio 2010-2014, possano essere inficiati da un numero incontrollatamente elevato di operatori

autorizzati. Di qui, la conferma (ex par. 37) del richiamato sistema di *congelamento* delle flotte tonniere.

- Reg. UE n. 2015/104: come già ampiamente e dettagliatamente rappresentato, il limite invalicabile di 30 imbarcazioni autorizzabili, per l'Italia, nell'ambito del settore "palangaro", risulta confermato, *sic et simpliciter*, rispetto alle precedenti annualità 2011, 2012, 2013 e 2014.

Sulla piena ed assoluta legittimità delle inevitabili conseguenze (in termini di individuazione degli operatori annualmente autorizzati alla pesca de tonno rosso) derivanti dall'applicazione del vincolante quadro storico-normativo appena descritto, è opportuno ribadire come si sia più volte espresso il **Consiglio di Stato**, attraverso una serie di pareri resi nell'ambito di altrettanti ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica (cfr. già citato **Parere n. 1199/2013**, che giova nuovamente trascrivere: *"Va, infatti, rammentato che il legislatore comunitario, all'articolo 5 del Reg. (CE) n. 302/2009, già in precedenza richiamato, ha prescritto che il numero e la corrispondente stazza lorda totale delle navi da pesca battenti bandiera di uno Stato membro autorizzate a pescare, detenere a bordo, trasbordare, trasportare o sbarcare tonno rosso, è limitato al numero e alla corrispondente stazza lorda totale di navi da pesca battenti bandiera di tale Stato membro che hanno pescato, detenuto a bordo, trasbordato, trasportato o sbarcato tonno rosso nel periodo compreso fra il 1° gennaio 2007 e il 1° luglio 2008. Tale limite si applica alle navi da cattura per tipo di attrezzo e alle altre navi da pesca per tipo di nave. Pertanto, come correttamente segnalato dall'Amministrazione, fermo restando il numero massimo e la capacità totale espressa in stazza lorda dei pescherecci italiani (e degli altri Stati membri) che possono essere autorizzati a pescare tonno rosso nel Mediterraneo, fissati dal regolamento n. 57/2011, il legittimo esercizio dell'attività di pesca, per la campagna 2011, è subordinato all'ottenimento dell'autorizzazione nazionale rilasciata nel periodo 2007- 2008. Nel caso di specie, l'imbarcazione di proprietà del ricorrente non ha partecipato alla campagna di pesca del tonno rosso per gli anni 2007- 2008, né è stata iscritta presso l'apposito elenco istituito, a livello nazionale (art. 1, comma 2 del D.M. 23.4.2001), ai sensi dell'art. 3, comma 1, del D.M. 27.7.2000, che testualmente recita: "1. L'esercizio della pesca del tonno con i "palangari" è consentito alle navi iscritte in un apposito elenco tenuto presso la direzione generale della pesca e dell'acquacoltura". Conferente risulta, così, l'assunto dell'Amministrazione allorché osserva che il numero massimo di 30 navi che, secondo il regolamento comunitario n. 57/2011, può essere autorizzato per il 2011 alla pesca del tonno rosso con il sistema "palangari", non può che essere individuato tra le imbarcazioni autorizzate nel 2010, non mancando il rispetto in tal senso dei principi costituzionali invocati dal ricorrente a sostegno della propria pretesa. ....omissis.....In definitiva,.....omissis.....legittimo si appalesa l'operato dell'Amministrazione la quale, coerentemente con l'illustrato quadro normativo comunitario e nazionale di riferimento, non ha accolto l'istanza del ricorrente, avendo avuto, altresì, cura di precisare che "la richiesta in riferimento non può essere accolta, in quanto il numero complessivo e la corrispondente stazza lorda totale delle unità da pesca autorizzate, per ciascun sistema, alla cattura del tonno rosso, non possono assolutamente eccedere i limiti fissati nell'articolo 5, 2, del Reg. CE n. 302/2009". L'eventuale accoglimento dell'istanza del ricorrente avrebbe, infatti, determinato l'evidente violazione delle specifiche prescrizioni comunitarie in materia, con particolare riguardo ai requisiti di accesso ad un'attività soggetta a restrizione.").*

Ad ulteriore corollario, va, altresì, rammentato che l'intera Politica Comune della Pesca si è sempre fondata sul principio generale di gestione e contenimento della capacità/sforzo di pesca, nella misura in cui il rilascio di nuove licenze di pesca (e, quindi, l'introduzione di nuove imbarcazioni autorizzate) è possibile solo previo ritiro di altrettanto naviglio preesistente di pari caratteristiche tecniche (stazza lorda e potenza motrice). Ciò al fine di assicurare, nel lungo periodo, la massima tutela, salvaguarda e conservazione di tutte le risorse ambientali marine ed in particolare di quelle ittiche. È di tutta evidenza, quindi, che, laddove alcune specie ittiche (come nel caso del tonno rosso) siano soggette a specifici piani pluriennali di conservazione e/o ricostituzione (basati, tra l'altro, sul contingentamento delle catture), i requisiti di accesso allo sfruttamento commerciale



delle medesime risultino ancor più stringenti, in funzione dell'ulteriore preminenza che riveste l'interesse pubblico alla richiamata tutela ambientale.

In virtù delle argomentazioni sopra esposte e tenuto conto del quadro normativo/giurisprudenziale dettagliatamente descritto e richiamato, si ritiene di poter affermare che L'Amministrazione ha correttamente e legittimamente applicato il pertinente regime vincolistico, di derivazione internazionale ed europea, cui soggiace l'accesso alla risorsa tonno rosso, con l'unico e solo obiettivo di garantirne la richiamata tutela ambientale e, nel contempo, assicurare l'esatto adempimento dei propri obblighi quale Stato membro dell'UE. Peraltro, il richiamato interesse pubblico e generale di tutela ambientale, unitamente al predetto regime vincolistico tassativamente stabilito in sede sovranazionale rappresentano, senza dubbio alcuno, il limite stesso in cui si esaurisce la portata, tra gli altri, dell'art. 34 del D.L. n. 201/2011 (convertito, con modificazioni, con la Legge n. 214/2011) e dell'art. 1 del D.L. n. 1/2012 (convertito, con modificazioni, con la Legge n. 27/2012). Infatti, proprio tale ultima norma fa, in ogni caso, salve le disposizioni di cui all'art. 3, comma 1, del D.L. n. 138/2011 (convertito, con modificazioni, con la Legge n. 148/2011): *“Comuni, Province, Regioni e Stato, entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, adeguano i rispettivi ordinamenti al principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge nei soli casi di: a) vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali;.....omissis.....d) disposizioni indispensabili per la protezione della salute umana, la conservazione delle specie animali e vegetali, dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio culturale;”*. D'altronde, sulla questione, si è pronunciato, sempre in favore dell'Amministrazione, anche il **TAR Lazio** (cfr. già richiamata **Sentenza n. 11005/2015**: ***“Né può condividersi il rilievo secondo cui tale regime violi la libera concorrenza posto che in tale settore sono applicabili preminenti principi a tutela dello stesso derivanti dalla applicazione della normativa sovranazionale di riferimento e del principio di consequenzialità per il perseguimento dell'obiettivo prioritario della politica comune della pesca e per garantire la salvaguardia della risorsa ittica mediante un rigido processo di contenimento dello sforzo di pesca e il contenimento tra sostenibilità ambientale e redditività imprenditoriale dell'attività di pesca con il raggiungimento entro il 2022 del rendimento massimo sostenibile.”***)

### **CAMPAGNA DI PESCA 2018**

A partire dall'annualità 2018, l'ICCAT riconosce all'Unione europea la possibilità di aumentare il numero delle imbarcazioni autorizzate alla pesca del tonno rosso con il sistema circuizione. La Commissione europea approva il piano di pesca e di capacità per l'annualità 2018, riconoscendo all'Italia 3 posizioni aggiuntive che l'Italia assegna tramite bando, portando a 15 il numero delle circuizioni autorizzate alla pesca bersaglio del tonno rosso.

### **CAMPAGNA DI PESCA 2019**

Analogamente, per l'annualità 2019, con il Regolamento UE n. 2019/529 del 28 marzo 2019 viene riconosciuta all'Italia la possibilità di incrementare il numero di soggetti autorizzati alla pesca del tonno rosso, autorizzando 19 pescherecci con reti da circuizione.

Con il decreto n. 6750 del 17 aprile 2019, il Direttore Generale – Dipartimento delle Politiche Competitive, della Qualità Agroalimentare, Ippiche e della Pesca, di fronte all'ampliamento del numero delle barche autorizzate con il sistema della circuizione (da 12 a 19), ha formato l'elenco con una previsione delle stesse sette MP dell'anno 2018 in aggiunta alle 12 barche storiche, con le attribuzioni di una quota di pesca del tonno rosso.

Con il decreto ministeriale n. 0000210 del 16 maggio 2019, il Sottosegretario di Stato ha revocato il decreto n. 6750 e ha operato una diversa distribuzione della quota di 414,23 tonnellate riconosciute all'Italia per l'annualità del 2019 e, in particolare, per il sistema “circuizione” l'incremento disposto, originariamente pari ad 3205,03 tonnellate, è stato ridotto a 3141,6 tonnellate per

attribuire, per la prima volta, un contingente a favore delle imbarcazioni di piccola pesca costiera e per aumentare la c.d. quota indivisa.

Ne è seguito il successivo decreto direttoriale n. 0009294 del 3 giugno 2019, con cui è stato approvato l'elenco delle unità autorizzate alla pesca con il sistema circuizione, confermando le 19 imbarcazioni già autorizzate con il precedente decreto n. 6750.

Il Consiglio di Stato (sentenza pubblicata il 23 marzo 2021 N. 02488/2021REG.PROV.COLL.

N. 07659/2020 REG.RIC.): “Sui criteri seguiti dal Ministero appellato – il principio di stabilità relativa, le quote storiche e la sostenibilità economica – si sono sempre pronunciati favorevolmente la Commissione europea e l'ICCAT nonché lo stesso Consiglio di Stato, sicché non si ravvisa alcuna violazione delle norme europee e nazionali nell'operato del Ministero.

Va infatti solo ricordato che il complessivo riassetto del sistema di pesca del tonno e la conseguente ripartizione delle quote è stata ritenuta legittima dal medesimo Tribunale con la richiamata sentenza n. 5123 del 2014, passata in giudicato, relativamente alla ripartizione TAC per l'anno 2013, nonché dai pareri n. 1199/13, n. 4636/13, n. 4637/13, n. 78/2011 del Consiglio di Stato e dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 9 del 2013, che hanno ritenuto corretto l'iter di riduzione e individuazione della flotta tonniere posto in essere dall'Amministrazione sul disposto sovranazionale.

La regolamentazione annuale che l'Italia adotta, sin dal D.M. del 27 luglio 2000, risulta improntata ad una applicazione “interna” del principio dei criteri predeterminati, posto che l'accesso alla platea delle imprese da abilitare alla pesca del tonno rosso avveniva soltanto su domanda, mediante inserimento nell'elenco costituito dall'apposito Registro (sulla base del possesso di quei requisiti soggettivi di natura idoneativa, che sono meglio ivi precisati); tra le imprese ammesse al sistema, il D.M. del 27 luglio 2000 disciplinava quindi una ripartizione delle quote di pesca via via da stabilirsi, secondo criteri predeterminati (come si è visto dapprima), anche se di natura non comparativa (tramite ripartizione “lineare” in quote uguali a seconda del pescaggio dell'imbarcazione e della tipologia di licenza e degli altri criteri previsti sopra richiamati).

Pertanto, una volta che è stato necessario restringere la platea dei soggetti abilitati alla pesca del tonno rosso, la pubblica amministrazione ha esercitato la propria discrezionalità orientandosi a dare preferenza alle imbarcazioni con maggiore quota di pescato, in coerenza con quella naturale tendenza, comune ad ogni tipologia di mercato, secondo la quale, in caso di riduzione della domanda, o delle quote di prodotto, si favorisce la concentrazione della produzione tra le imprese più strutturate, per intuibili e note ragioni di ottimizzazione degli investimenti.”

### **CAMPAGNA DI PESCA BIENNIO 2020-2021**

Per l'annualità 2020, si riconosce all'Italia la possibilità di aggiungere ulteriori due circuizioni autorizzate alla pesca bersaglio del tonno rosso che raggiungono un totale di 21 imbarcazioni. Il biennio 2020-2021, causa pandemia da COVID-19 non registra aumento di quota.